

専門調査会報告の記述・専門調査会における意見
(「協約締結権に関する主要な論点」に沿って整理)

【目次】

1	基本的考え方	 2
2	協約締結権を付与する職員の範囲	 7
3	協約締結事項の範囲	 12
4	交渉システムのあり方	 15
5	給与決定のあり方	 22
6	交渉不調の場合の調整システムのあり方	 26
7	団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方	 26
8	法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係	 29
9	協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取扱い（一般職に限る）	 32
10	国における使用者機関	 33
11	労使交渉の透明性の向上	 40
12	その他	 44

1 基本的考え方

●専門調査会報告の記述（４ページ下から１行目、７ページ１５行目）

二 改革の必要性和方向性

3 改革において留意すべき点

公務員の労働基本権の現行の制約については、憲法違反ではない旨を判示した全農林警職法事件最高裁判決（昭和４８年４月２５日）があり、判例として定着している。しかし、その後、行政や労使関係をめぐる環境も大きく変化しており、現時点において、判決の指摘する制約理由を改めて検討すると、次のとおりである。

まず、憲法上の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の考え方については、今日においても妥当する当然の制約理由である。

一方で、その給与が基本的には国民の租税負担により賄われるという「公務員の地位の特殊性」については、近年、独立行政法人、国立大学法人及び指定管理者制度が導入されており、また、「公務員の職務の公共性」については、公共サービスの多くが民間委託などにより民間労働者によっても担われつつあるという現状にある。よって、この２つの制約理由については、当時ほど絶対的なものではなくなっているといえる。

また、「市場の抑止力の欠如」については、労使交渉の結果や経過を公開して、国民・住民の監視を可能とすることで、過度な要求や安易な妥協がある程度、抑止されることが期待できる。

このように、公共サービスをめぐる環境の変化を踏まえ、現行の制約を緩和する余地はある。もちろん、議会制民主主義、財政民主主義の要請があり、また、公務員の地位の特殊性、職務の公共性、市場の抑止力の欠如といった基本的制約理由もなくなるものではないから、現行の制約を緩和するに当たっては、これらの制約理由を十分に踏まえ、適切かつ合理的な制度的措置を併せて講じることが必要であり、また重要である。

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(3) 法律・条例、予算と協約との関係

一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、労使交渉の裁量の余地を広げるため、法律・条例等の改正を必要とする協約や、予算措置を必要とする協約の締結を認めるべきである。

この場合、憲法上の当然の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の観点から、法律・条例、予算は協約に優先すべきであり、そのため、法律・条例、予算と抵触する部分が効力を有するために必要な手続等について、検討が必要である。

●専門調査会における意見

○厚生労働省（第６回／資料１／３２ページ１３行目）

協約締結権の付与の是非についての議論が前提となるが、財政民主主義の問題があり、完全に自主決定という形はできないので、一定のプロセスの中でどのように財政民主主義との調整を取っていくかについて措置が必要となる

○全労働（第６回／資料１／３２ページ１６行目）

（公務員の場合は給与等は税金で賄われるものであり労使だけでは決めら

れないということとの整理について) 労使でやり取りした結果が何らかの形で、財政民主主義などの原理の下で、オーソライズされることは必要である

○全農林（第6回／資料1／32ページ19行目）

（現状で労働三権が与えられても）賃上げを求めて即ストライキということはない、最終的に財政民主主義の問題に行き着くものであり、賃金は民間準拠が一つの前提となり、最後は議会が決めるということではないか

○一戸町長（第6回／資料1／32ページ22行目）

（基本権の付与と「住民主権、財政民主主義」との関係に関し、団体協約で決まったことは、そのまま決定されるのか、その後、議会の判断を経て決定されるのかとの質問に対し）最終的には決定権は議会がもつべきだろう

○松本委員（第3回／議事録／22ページ12行目）

私は昭和48年の全農林最高裁判決に書いてあります公務員の地位の特殊性とか職務の公共性ということについて、例えば、今、公務員の勤務条件は立法府において論議の上なされるべきものであるという考え方が、どの程度、公務員の類型で適合されるのか。あるいはどの程度、労働基本権の内容で適用されていくべきなのか。

「(2) 市場の抑止力の欠如」で、公務員の争議行為は場合によっては一方的に強力な圧力となる。これは争議行為とはっきり書いてありますから、争議権との関係でしょう。

「2 職務の公共性」は、争議行為は国民全体の共同利益に重大な影響を及ぼすとあります。これもやはり争議行為でしょう。

一番上の、公務員の場合は立法府において論議の上なされなければならないという部分を、果たして各労働基本権の中で、今後もどの程度重んじていかなければならないのか。このことを少し議論しておく必要があるのではないかと思います。

先ほど丸山委員もおっしゃいましたが、最終的に給与にしても、その他の条件にしても、財政的あるいは社会的、場合によっては政治的なことを考えれば、立法府の論議が加わることは否定はされないような気がするのですが、しかし、労働関係の中で立法府の論議というのは、今後どういう位置づけを与えていけばいいのか。そういうことは考えていかなければならないのではないかという気がしました。

○丸山委員（第4回／議事録／17ページ19行目）

財政民主主義につきまして、私なりの見解を申し上げたいと思います。公務員の仕事は御承知のように事務・事業が法律、議会で決められまして、その処遇が税金で賄われるというのは当然でございますので、そういう意味からいたしまして、財政民主主義や勤務条件法定主義は必要であると思っております。

ただ、公務員の使用者は国民全体であって政府ではないんだ。あるいは政府は国民を代表する議会の承認なしに労働条件を労使交渉によって共同決定することはできないんだという論議が実は今までもございましたし、そういうことだとすると問題があるのではないか思っております。

といいますのは、現実には議会の承認を得た政府が国民を代表して使用者としての役割を果たしているわけでありまして。人勧制度で決めるにいたしましても、交渉に基づく協約で決めるにいたしましても、議会で予算が通らなければ執行はできないわけでありまして。

したがって、使用者の政府は国家としての必要な予算を措置する義務があるのではないか。議会で承認を得ることが現実的に行われるわけでありまして、これを否定するものではないんだらうと思っております。

ただ、今日のように配分にかかるとか諸手当にかかるとか、俸給表の細かいところまで、すべて法定にすることではなくて、国会ではやはり根本基準を定める。そういう重要事項だけを法律にして、大枠を決めていたただいて、詳細は交渉協議で決めることの方が、私はいろんな制度改革を進める上でも、あるいは使用者権限を発揮して、働く側の人たちの納得性を高めるという視点でも重要ではないかと

思っているわけです。是非そのことを申し上げて、交渉協約で決めることと国民主権・財政民主主義が矛盾して両者が成り立たないという誤解を与えることのないように修正をいただきたいなということを意見として申し上げておきたいと思えます。

○西尾委員（第6回／議事録／20ページ13行目）

私はこの全農林最高裁判決というものの、これは公務員の世界について労働基本権を制限し、それに代わる代償措置として人事院勧告制度その他の制度をつくっている日本の仕組みというものは憲法違反ではないと判決をただけのことなんですね。この制度は決して憲法違反とは申せませんと、そういう意味で現行制度は合憲の範囲内に入っておりますという判決なのであります。私はそのことに今でも全く異論はありません。今までやってきた、現在もやっているこのシステムが憲法違反だと私考えておりませんから、この最高裁判決にその限りで何も異論がないんです。ただ、しかし、これは憲法違反ではないと言っているだけのことでありまして、その中の立法政策としてどうすることがいいのかというのはまた別の問題になると私は思うわけです。

その際、憲法違反ではないといったときの理由にした事柄が何であったか、それを松本さんはもう一遍よく考えておくべきだというお話でございました。その地位の特殊性、職務の公共性というキーワードが出てくるわけです。ここから考えていくとなかなか厄介な問題になっていると思います。というのは、地位の特殊性の方は、公務員の給与が基本的には国民の租税負担によって賄われているという点に求められているわけですね。そうだとしますと、先ほどからお話がいったように、最近独立行政法人にしたり、国立大学法人にしたり、あるいは様々な指定管理者に委ねたりしてきていますが、その原資は租税である。ほとんどなんですね。その限りの地位の特殊性というのは、今、公務員だと言っている人だけではなくなってしまうという可能性がありますよということが1つです。

それから、職務の公共性の方もそうなんですね。従来はすべて公共的なものを行っている。公共的なものは国なり自治体を実施するのが原則だというふうに考えて行政を運営をしてきたくらいが多分にあるわけですがけれども、そう決めることもないのではないかとこのふうになってきて、かつては三公社五現業でやっていたものを次々と民営化していくというふうになりましたから、かつて公共的なサービスだと思っていたものが民間企業のサービスに今は委ねてきているわけですね。ではあれは公共サービスでなくなったのか、そんなことないと思います。電力会社がやっているのも公共サービスだと思いますし、NTTがやっているのも、私は公共サービスだと思います。JRがやっていることも公共サービスだと私は思います。

そういう意味では、公共性という点については、公務員がやっていることだけが公共性ではないのだというふうに思うのです。

したがって、昔は「地位の特殊性」、「職務の公共性」という言葉でほとんど説明できたかもしれないんですけど、現在の時代になると、これだけで理屈づけるのはますます困難になってきているのではないかと私はそういう感じを持っています。

それから、「市場の抑制力の欠如」ということが言われるのですが、これは民間の労使の場合には必ずあるものかという私はそう思いません

ね。日本の場合には企業別組合がほとんどですから、そのときにはこの市場の抑制力は働きます。労使で争っているうちに会社そのものがつぶれてしまうということになりかねないという抑制力は働くわけでありますが、これが外国にあるように、職能別組合、労使の職能を持った人があらゆる企業で一斉にストライキに入るということをやったら、私は市場の抑制力が働くとは思いません。民間企業の場合であれ。その点は公務員も基本的に同じなのではないかという意味で、公務員だけの特殊性だとは思わないということを申し上げたいわけですが、市場の抑制力が効かない可能性があることはそのとおりだと思います。

ただ、こういう労使交渉が行われたときに抑制力になるものは市場だけだろうかと思うんですけれども、ある学者は市場で働かない抑制力として、1つは、その領域から国民なり住民が逃げ出してしまうという“エグジット”という言葉を使いますが、それによってその団体の存立が脅かされる。例えば日本国民がよそへ逃げるとか、東京都はもう暮らしにくいから神奈川県に移るとか、例えばですが、そういうあらわれ方も起こりますし、もう一つは“ボイス”と言っていますが、世論ですね。要するに公務員の組合がストライキをむやみやたらにやったら国民・住民が支持するだろうかという問題が根本なんですね。極めて厳しい批判を浴びたら続けていられないですね。

私は公務員の労使関係についても抑制力が働かないとは全く思いません。市場とは別の抑制力がちゃんと働くのではないかと思っていることだけ申し上げます。

○丸山委員（第6回／議事録／25ページ下から2行目）

最高裁判例を見ますと、確かに先ほど言った十分な合理的理由があるという、そういうことで憲法に違反しないと、こういうふうに言っておりますが、同時にまた団体交渉権について、憲法上の権利ではなくて、立法政策上の問題だとも言っているわけです。そうしますと、その時々に応じた社会情勢の変化に応じて、私は立法政策として考える、そういうことが重要なのではないか。

そういう意味で、今言われておりますように、地位の特殊性あるいは職務の公共性について、公務の内容とか、性質が先ほどあったような、独立行政法人とか民間委託とかいろんな形で変わってきている中で、全面一律にこれを禁止していくという根拠はもはや時代の変化に合わないのではないかというふうに理解をしているわけです。

○西尾委員（第6回／議事録／27ページ18行目）

私はこの点については、公務員に労働基本権が認められたとしても、勤務条件の基本は国会が定める法律によるべきであると考えておりますし、その予算は当然議院が議決するものでなければならないというふうに考えておりますので、民間の場合と違って、公務員に仮に労使交渉権、協約締結権が生まれたとしても最終的には国会がそれを認めない限り成り立たないと、あるいは修正する、否決するということはある程度あり得るという前提で考えておりますので、これは当然のことだと思っているわけです。そういう意味では、公務員の最大の特徴は、勤務条件を法律によって決められているということに、最後のところは尽きるのではないかとこのように思っています。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／初ページ下から14行目）

公務員の労働基本権制約につきましては、全農林警職法事件最高裁判決などにおきまして示されております考え方自体は、基本的には今日も妥当性を失っていないものと考えております。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／1ページ17行目）

①の基本的な勤務条件の法定の維持、②の交渉事項の範囲の限定及び明確化等の論点につきましては、国民主権、議会制民主主義、財政民主主義などの関係において、公務員の勤務条件について、労使の合意に任せることが可能・適当な事項の範囲の議論として十分検討されるべき問題であると考えております。

○松本委員（第13回／議事録／25ページ3行目）

そもそも労働基本権というのは、憲法第28条で保障されているわけですし、これは公務員についても全く同じであります。ただ、公務員については公共福祉による制約が、これは憲法第12条ですけれども、かなり広く及んでおりまして、このことについて憲法に違反するものではないということが、昭和48年の、例の全農林判決、最高裁判決で示されたわけであります。この判決で述べられている現行の労働基本権制約の理由というのは、当時、国の側において主張してきたことでありまして、それを最高裁が認めたということであります。

問題は、当時のこうした公務員の労働基本権の制約の理由及びその制約の内容が、それ以降、かなり事情も変わった今日においても、すべて妥当なものと言えるのかどうかということにあるのではないかと思います。

すなわち、今日の事情のもとにおいては、公務員の労働基本権の制約の“振り子”を、憲法が規定する勤労者の一般原則に近づけて本来の姿に少しでも戻すこと、そういうことが要請されているとも言えるのではないかと思います。また、現実にはそれが許される状況となっているのではないかと思います。

このことについて、私は、最高裁判決が掲げました理由について、今日の状況のもとで考えてみますと、第1に、国民の生活に重要な影響を与える全体の奉仕者という公務員の地位との関係においては、これは適正な職務の遂行と公務の信頼性にかかわることでございますが、今日の公務員の労使の関係にかんがみれば、全体の奉仕者という公務員の立場を労使の関係においてそれほど強く反映する必要はなくなっているのではないかと思います。

第2に、市場による抑制が働かないということについては、今日、公務についても幅広くアウトソーシングとか指定管理者制度とか市場化テストなどが取り入れられておりまして、今後も拡大する方向にあることを考えますと、最高裁判決の当時とは変わってきていると思います。

第3に、議会制民主主義及び財政民主主義との関係については、公務員の勤務条件等も議会制民主主義、財政民主主義の原則に服すべきことは、国民・住民と公務員との関係の基本的原理でございますが、このことは最高裁判決の当時も今も変わっていないのではないかと考えております。

このように考えた場合、確かに議会制民主主義、財政民主主義との関係において、公務員の労働基本権をある程度制約する必要がありますが、全体の奉仕者であることとか、市場の抑制が働かないといったこととの関係では、現行の制度の労働基本権の制約について、相応の緩和をすることは考えられるのではないかと思います。このことは、必ずしも国民・住民にメリットがあるということではなく、場合によってはデメリット、例えば労務管理コストが増大するということは事実でありますから、そういうことがあったとしても認められてよいのではないかと思います。

○丸山委員（第13回／議事録／27ページ9行目）

公務と労働基本権に関する基本的な考えについてであります。

これまでも論議がございましたように、公務は、福祉や検査・検定などに見られるように民営化、民間委託が進んで、その担い手は公務員あるいはみなし公務員、NGO、民間と幅広く、公務や公務員だから特別に扱うという時代ではなくなってきたと、こういうふうに認識をいたしております。

2 協約締結権を付与する職員の範囲

●専門調査会報告の記述（6 ページ 9 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(1) 付与する職員の範囲

協約締結権を付与する非現業職員の具体的な範囲については、検討が必要である。

この点、次の理由などから、「団体交渉権を有する非現業職員のうち、管理職員等以外の職員に付与すべき」との考えがある。

- ・ 管理職員等は、使用者側に立つ職員であり、協約締結権を付与すれば、自らの勤務条件を自らが決定することになりうる。
- ・ 民間と同様の取扱いとすべきである。

また、次の理由などから、「団体交渉権を有する非現業職員のうち、権利義務設定・企画立案など、行政に固有の業務に従事する職員以外の職員に付与すべき」との考えがある。

- ・ 行政に固有の業務に従事する職員については、憲法上の要請である議会制民主主義に基づき、その勤務条件は国会・地方議会が法律・条例で決定すべきであり、労使交渉により決定すべきではない。
- ・ 行政に固有の業務に従事する職員については、公務外に同種の業務が存在しないため、労使交渉により合理的な決定が期待しにくい。

一方で、次の理由などから、「権利義務設定・企画立案など、行政に固有の業務に従事する職員か否かという区分けにより、付与の可否を決めるべきではない」との考えがある。

- ・ 議会制民主主義は憲法上の要請であり、法律・条例が協約に優先する（三 2 (3) 参照）ことは当然であるが、それ以上に協約締結権自体を否定する理由にはなりえない。
- ・ 公務外に同種の業務が存在しなくとも、民間一般の水準は存在するし、労使双方がそれぞれ考慮すべきと考える事項を交渉において主張しあうことで、より合理的な決定が期待できる。
- ・ 実際の業務仕分けが困難である。
- ・ 複数の職務を有する者の取扱いが難しい。

●専門調査会における意見

○西尾委員（第 3 回／議事録／19 ページ 14 行目）

私もこの問題を議論していく場合に、公務員の種類の類型化というのが最も根本的な問題になるのではないかと考えております。

労働基本権との関係で申しますと、1 つは行政領域別というのでしょうか、あるいは行政部門別というのでしょうか、仕事の性質の違いによって変わってくるという、その区分けをどうしていくかという問題があります。

もう一つは、階層上、上下の関係にある、労働組合の組合員になる資格のある人と、ない人との区分けをどこでするかという 2 つの問題が最も根本的な問題なのではないかと考えております。

国家公務員、地方公務員を通じまして、行政領域別の問題ということになりますと、まずは多くの国では軍隊の兵士、日本の場合には自衛官であります。そういう防衛に関わっている自衛官を始めといたしまして、司法に関わる裁判官、検察官、そして警察官、更には刑務所の刑務官といったような方々は、非常に特殊な領域の方々でありまして、これらについて、労働基本

権を制約する。少なくとも一般の労働基本権の団結権、交渉権、争議権、すべてを認めるということはない。これを大幅に制約するというのは、各国にほぼ共通している事柄であるわけです。

したがって、この領域の問題については、ILOが定めておりますグローバルスタンダードにはほぼ準拠して考えていくことで、解決ができるのではないかと基本的には思っています。勿論、ILOの基準にも、各国の裁量に任せている領域がございますので、周辺のなところをどうするか、日本でどうするかという問題があります。例えば消防をどう扱うか等々です。若干、周辺のなところは詰めなければならない問題が起こるかもしれませんが、基本的にはグローバルスタンダードに準拠していくことで解決ができるのではないかと思うわけであります。

それに対して、階層上、労働組合の組合員になる資格を持つ人と、そうでない人をどこの線で区分けするのかというのは、日本のこれからの公務員制度に関わる根本的な問題点になるのだと思います。

私自身は、現在の労働組合ではない職員団体の場合にも、管理職の地位にある人は、職員団体の構成員にはなれない、同じ職員団体を構成することはできないということになっているわけでありまして、管理職か、その他の職員かで区分けすることが最も機械的な区分けで、余り大きな問題を含まない解決方法ではないかと思っておりますけれども、そういうことでいいのだろうかという疑問は必ずあり得ると思います。

そうではなくて、この人たちは初めから組合員にはなるべき人たちではないという一群の公務員集団というものをつくるべきであるという考え方はあり得ると思います。それを徹底していきますと、戦前の高等官、判任官、雇員・傭人というような身分制があった時代の官吏というものと、そうではない人という区分けがあったわけですが、それに類似の何らかの身分制度を公務員制度の世界の中に取り入れてくるのかという問題です。

こうした身分制を戦後一切廃止してしまって、すべて共通の公務員というカテゴリーに統一してしまったというのが戦後改革の民主化路線であったわけで、それで長らくきているわけですが、これを基本的に継承しながら、問題の解決を考えるのか、それとも何らかの身分上の違いというものを、公務員制度の中に持ち込むのかという問題です。

この問題は、実は非公式の事実上の存在として、キャリアシステムとノンキャリアシステムというものが、今の国家公務員の世界にでき上がっている。これは法制上認められているものではなくて、事実上の慣行として形成されてきた。こういうものをつくらざるを得ないという現実があつて、どんどんつくってきってしまった。

この非公式に生まれているキャリアシステムというものを、これからどう考えるんでしょうかということ、これに非常に関わっている問題点でありまして、この調査会でも最後まで徹底的に議論しなければならない論点になるのではないかと感じているわけです。

私は、この問題は差し当たり、労働基本権との関係でも申し上げましたけれども、最近、話題になっている、いわゆる世の中でいうところの政治任用の範囲をどこまで拡大するのかといったような問題とも密接に絡んでいる。あるいは官民の交流をもう少し自由化したいというときに、無限定にいくのか、ある範囲の公務員のポストについて考えるのかということにも密接に関連している問題だと思いますので、ここでは詰めて考えなければいけない、最終的な論点はそこに行き着くのではないかと思っております。

○西村委員（第12回／議事録／11ページ下から2行目）

Bパターンの方では、団体交渉権を有する非現業職員のうちで、権利義務設定・企画立案に関する業務に従事する職員を除いた者について締結権を付与する、こういうふうになっているのですが、この権利義務設定・企画立案

に関する業務に従事する職員とそれ以外の職員を分けるというのは、従来のわが国の公務員の考え方からしますと、随分難しい作業になるのではないかと思います。

この２ページの下の参考のところに、「ドイツの例」としまして、ドイツでは官吏と非官吏が区別されております。官吏は、公法上の勤務・忠実関係に立ち、統治権関与・公権力行使等を担当すると。非官吏の場合には、公務員でありますけれども、私法上の雇用契約関係に立つ、要するに民間の労働者の労働契約関係と基本的に変わらないと。したがって、協約締結権、争議権が付与される、こういう分け方であります。

わが国の場合は、こういうような官吏、非官吏という考え方を従来から全くとっておりません。要するに公務員として一つの制度、一つの職員という取り扱いだったと思うわけでありまして、それを線引きするというのはなかなか難しいのかなと思いました。

○小幡委員（書面意見）（第１２回／議事録／１４ページ１７行目）

Bパターンについて、権利義務設定・企画立案関与職員という区分は、現実の切り分けはかなり困難です。権利義務設定という概念については、法令上の処分権限は、大臣、局長等、地方自治、市町村長等と明記されていますが、実質的に処分の決定に関与している職員は、課長補佐レベルまで多岐にわたるため、どこまで含めるかが曖昧になります。また、それぞれの業務の特性によっても異なりうるため、区分の明確性が課題となります。

さらに、地方公務員の場合には、地方の職員数が地方公共団体によって様々であり、小規模な町村では、少ない数の職員で様々な業務をこなし、企画立案に関与する職員がマルチの業務を行っている場合もあり、区分が困難な場合もあると考えられます。

○丸山委員（第１２回／議事録／１６ページ２０行目）

協約締結権を付与する範囲というのは、管理職、非管理職の単位で区分けすることが合理的ではないか、こう考えておりまして、管理職の範囲等につきましては交渉・協約で決めて、うまく時代に合うようにしていっていいのではないかな、こう思っております。

○川戸委員（第１３回／議事録／１９ページ７行目）

協約締結権を付与する職員の範囲、これは私は、民間と同じように管理職員相当以下であればいいと思います

○西尾委員（第１３回／議事録／２２ページ下から１行目）

労働基本権をどこまで付与するか、職種ごとにどう考えるかということについては、基本的にはILO基準に準拠して定めていくべきであると思っています。

そして、もう一つ重要なことは、およそ組合員にはしないという階層の人々が必ず生じるんですけれども、それをどう決めるかというのが大きな論点としてあります。私は、それぞれの行政機関における管理職の人たちは組合員になれないという非常に単純な機械的な区分けをすることで、一番いいのではないかと考えているということでもあります。

○松本委員（第１３回／議事録／２６ページ９行目）

協約締結権につきましては、拡大することをございますけれども、その対象職員については、団結権が認められていない職員はもちろん、非現業の公務員のうちでも管理職員は除くということとすべきであります。このBパターンで掲げております権利義務設定・企画立案職員、これは恐らく「当然の法理」から類推されてきているのではないかと思いますのですけれども、これは

現実にはなかなか区分が難しいと思います。このことは管理職員を除くということでいいのではないかという感じがします。

それから、地方公務員でございますけれども、地方公務員につきましては非常に多様でございますので、そのほかにも除くべきものが考えられます。例えば教員あるいは児童福祉施設にかかわっている職員、こういう職員について考えられるだろうということです。

○丸山委員（第１３回／議事録／２７ページ下から１４行目）

協約締結権を付与する範囲についてでございます。

特にここで私が申し上げたいのは、前回のシミュレーションで、行政のコア的な業務に従事する職員を権利義務設定・企画立案職員として協約締結権を付与しないという一つの考え方が示されました。質問書を出しまして回答もいただきましたが、この付与しない理由は、どうも、権利義務設定・企画立案など行政のコア、いわゆる中核的な業務は、民間に同種あるいは業種がないから、交渉では合理的に決められないという考えのようであります。それでは、逆に合理的に決められる根拠は一体何なのか、ということが課題になるわけであります。

コア的な業務が民間と全く同じでないにいたしましても、民間企業労働者の賃金水準を踏まえて決めてきたのがこれまでの経過であります。そういう意味では、民間準拠は交渉と協約で決める、あるいは第三者の勧告で決める、さらには使用者が決める、いずれの決定方法でも大きな違いはないのではないかと、このように思っております。それだけに、コア的な業務は交渉で合理的に決められないんだ、というのは理解できないわけであります。非現業公務員をどういうふうに切り分けるか、というのが非常に重要な課題でございます。私は、権利義務設定・企画立案職員として区分することには反対であります。

もとより、労使関係は職員側に立つ者と使用者側に立つ者という区分が基本だと考えております。協約締結権の制約は、民間企業と同じように、労使の利害が相反する、あるいは機密の保持が必要、そうしたことなどを基礎といたしまして検討を重ね、現行公務員法上で言えば、管理職員等以外の職員には協約締結権を付与すべきだと考えております。

○古賀委員（書面意見）（第１３回／資料３／１ページ１５行目）

労使関係上の問題を取り扱う際に、適用される給料表で区分することや、現に職員団体を結成できる「公権力を行使する職員」について協約締結権を制約することは、論理的・実態的に不適切である。民間などの例も参考にしながら、公務員法で示された「管理職員等」であるか否かで、協約締結権の付与を区分することを基本とすべきである。

○御厨委員（書面意見）（第１３回／資料３／４ページ１１行目）

行政のコア的な業務として権利義務設定・企画立案などに従事する職員の取扱いが一つの例示として示されているが、前回稲継議員が指摘されていたように、論理的な検討と、国民生活への影響という観点では跛行が生じるため、これにどう対処するかということを検討しなければならない。また、例示された権利義務設定・企画立案という分類の区分を明確にするといった点も重要である。

しかし、これらの点を詳細に議論するよりも、簡素で効率的な業務の確立のためには、何が必要かという原点に立ち返って考えたい。

一たびそう考えると、現業に近い部門であろうと、非現業的な部門であろうと、効率化の観点は異なるにせよ、いずれの場合も業務を正当に評価し、能力がある者を登用して組織として効率化していくためには、協約締結権を付与し、透明性を高めつつ、あわせて評価も合理的になされる環境を作るこ

とが（警察等を除き）必要であると考える。

○加藤委員（第14回／議事録／26ページ下から11行目）

私は基本権付与の中で非常に大きな問題は、教員の問題が実はここで全然議論されなかったような気がするんですね。特に義務教育に携わる教員に対しての基本権をどう考えるかというのは、ここで議論されているのとはちょっと別の観点からの検討が必要ではないかなと思っていますけれども、実はこの委員会ではほとんど議論がないままに今日に至った。検討課題に入れていただくかどうかは別にして、そのことはやはり一つの問題であるということはずいぶん指摘をしておきたいなというふうに思います。

○西村委員（書面意見）（第14回／配布資料／3行目）

シミュレーションのAパターンもBパターンも、選択肢を提示するものではないので、どちらか一方を是とし、他方を非とする必要はないが、Aパターンについては、警察職員等を除くその他の非現業職員について、民間とほぼ同様の労働基本権（団結権、団体交渉権、争議権）を認めるものできわめてはっきりしたものとなっている。しかし、その一方で、民間労働者の行う労務と区別される「公務」の公共的性格を考えると、そもそもこのように労働基本権のすべてについて、また「その他の非現業職員」をすべて一律に民間とほぼ同様に扱うことが可能かどうか問題となろう。

Bパターンについては、上記のような問題はないが、団体交渉権を有する非現業職員のうちで、権利義務設定・企画立案に関する業務に従事する職員を除いた者について協約締結権を付与するとなっている。しかし、この権利義務設定・企画立案に関する業務に従事する職員とそれ以外の職員を区分するのは、これまで官吏、非官吏といった区別をして来なかったわが国の公務員の考え方からすると、難しい作業になるように思われる。

3 協約締結事項の範囲

●専門調査会報告の記述（6 ページ下から 1 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(2) 交渉事項・協約事項の範囲

一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、交渉事項の全部を協約事項とするのか、一部に限定して協約事項とするのか、検討が必要である。

この点、「任用・分限・懲戒に関する事項については、これらが成績主義（メリットシステム）、人事管理の公正性の確保という面を強く有することから、協約締結事項から除外すべき」との考えがある。

一方で、「職員の関与により成績主義や人事管理の公正性が損なわれるという理由は成り立ちえず、民間と同様に、交渉事項の全部を協約事項とすべき」との考えがある。

この他、交渉事項・協約事項の範囲に関して、「交渉事項・協約事項の拡大は重要であるから、公務員については「勤務条件」ではないとされているが民間労働者では「労働条件」とされている事項について精査し、できる限り交渉事項・協約事項とすべき」との考えがあり、検討が必要である。

●専門調査会における意見

○丸山委員（第 8 回／議事録／21 ページ下から 12 行目）

交渉の範囲につきましては、資料 6 で国公法の「勤務条件に関して、職員団体が当局と行う協議、意見の交換」というふうに書いてございます。一般的に、労働組合法で言う交渉というのは、勤務条件、その他、直接・間接にかかわらず勤務条件に影響する一切の事項、さらに労使双方が認めた事項、こういうふうに解されていると思います。この範囲は、協約締結権が付与されている特定独法の法律の第 8 条、これも紹介がございましたけれども、あるいは地公労法第 7 条に、賃金、昇職、安全衛生など 4 項目が挙げられているわけでございます。これらを基本にしながらも、勤務条件は職員が職務を継続するか、あるいは止めるか、そういう判断基準というふうに利害関係があるわけでございます。そういう意味では、個々人にかかわりまして、非常に広範なものだというふうに理解いたしておりまして、弾力的かつ柔軟に交渉範囲は考えるべきではないか、このように思っております。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第 10 回／議事録／3 ページ 1 行目）

交渉できる事項の範囲についてでございますが、勤務条件をすべて労働協約の対象として労使の合意に委ねることが妥当なのか、慎重に検討する必要があるのではないかと思われます。

例えば、アメリカでは先ほども申し上げましたが、国民主権、財政民主主義の観点から、合衆国法典で給与など、法令で規定されている事項についても交渉の対象外としており、この点については我が国においても検討をする必要があるのではないかと考えております。

○丸山委員（第 11 回／議事録／7 ページ 4 行目）

年金の 1・2 階部分というのは法制度ですから、これは労使交渉にはなじまない、このように思います。ただ、組合側の方が制度設計に当たって意見を申し出る、そういう場はあるんだろうと思います。ただ、共済制度という

のはそれだけではなく、健康保険だとか福利厚生といった本来使用者が果たさなければならない課題も担っているわけでございます。

また、宿舍の問題ですけれども、国有財産という観点からすれば、これは財務省が適切に管理する、これはそのとおりだと思うんです。ただ、一般職員のところの入居基準とか使用料などについてはもう少し弾力的に人事管理庁が所掌して交渉協議にするべきではないかなと思っております。

○西村委員（第１２回／議事録／１２ページ１５行目）

これもＢパターンであります、「任用・分限・懲戒の事項については、交渉事項にとどまる」というように書かれてあります。なぜこの任用、分限、懲戒というもののだけが別なのかということなんですが、ここでは理由づけとしまして成績主義（メリットシステム）、あるいは人事管理の公正性の確保という点で、この任用、分限、懲戒については、交渉はできても協約事項というわけではない、こういう話であります。民間でありますと、労使当事者でこの任用、分限、懲戒について、ある意味、自由に決められる。具体的になされた処分に問題があるかどうかということは、当然、かなり厳しい司法審査が及ぶわけではありますが、民間であれば労使当事者で、ある程度、自由に決められる。しかし、こういう制度を公務員に持ち込むことが、果たして妥当だろうか。任用とか分限とか懲戒というのは協約で決めることではなくて、やはり別な法令等できっちり決めることではなかろうかという考え方でこれができている。私は、公務員については、こういう分け方もできるのかなというように思いました。

○古賀委員（書面意見）（第１３回／資料３／１ページ下から１２行目）

交渉の範囲は、①勤務条件、②その他直接、間接にかかわらず勤務条件に影響する一切の事項、③労使双方が合意した事項、とすべきである。なお、その際、同じ国家公務員である特定独立行政法人の職員に適用される特労法８条に明示された「団体交渉の範囲」を基本とすべきである。

○御厨委員（書面意見）（第１３回／資料３／４ページ下から６行目）

効率的な政府の確立のためには、任用・分限・懲戒をことさら交渉事項としないとした場合の論理的な合理性はない。民間ではこうした面も当然含めて労使関係は結ばれている。だから、交渉・協約事項には特段の範囲の制限を設ける必要はない。

(2) 管理運営事項について

●専門調査会報告の記述（７ページ１２行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

２ 協約締結権について

(2) 交渉事項・協約事項の範囲

また、この他、「管理運営事項」については、公務の特性に鑑み、交渉事項・協約事項から除かれるべきであるが、労使の責任を明らかにするためにも、管理運営事項の範囲を明確化していくことが必要である。

●専門調査会における意見

○丸山委員（第８回／議事録／２１ページ下から２行目）

管理運営事項との関係でございます。これまた資料７の３に、「管理運営

の処理によって影響を受ける勤務条件は、交渉の対象となるものとする」と、昭和48年の公制審答申のことが示されてございます。直接・間接的に勤務条件に影響すれば、交渉の対象にするという意味だろうというふうに思いますし、それで私はよいのではないかというふうに思います。

ただ、その下に、判例、学説が2つほど示されてございます。これらは、その状況によって変化してくるのではないかというふうに思っておりますので、弾力的に考えるべきだ、こう思っております。

例えば、大臣からも先ほどお話がございましたけれども、古くは勤務評定というのがございました。それ自体は、管理運営事項として位置づけられまして、歴史的にも労使の対立事項であったわけでございます。今日的には、能力・実績の給与、人事管理にかかわっては、条件を整備してやっていこう、こういう流れの中で評価制度の試行がされております。この評価の結果は、任用とか給与、分限など勤務条件に影響するわけですから、評価の方法とか、あるいは結果の活用、これは交渉対象事項になるというふうに思います。

ただ、評価の実施、あるいは個別の処遇、こういうものにつきましては管理運営事項というふうに考えなければならぬのではないかというふうに思います。もとより、個別にこの処遇は出てくるわけでございますから、当然にして本人への開示だとか、あるいは不服申し立ての仕組みは必要だと思えますけれども、いずれにいたしましても、管理運営事項と交渉事項というのは、輻輳しているものがあるということを、ぜひ理解いただかなければならぬのではないか、このように思います。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／2ページ下から8行目）

交渉事項の範囲等についてでございますが、①にございます管理運営事項でございますが、管理運営事項につきましては、行政の組織と運営に関する基本的政策事項であって、行政機関が国民に提供する行政サービスのあり方に関するものでありますので、行政が自らの権限と責任において処理し、判断すべきものであると考えております。したがって、管理運営事項について労使の合意で決定、変更することは、国民主権のもとにおける民主的かつ能率的な公務員制度、行政サービスの提供との関係で問題であり、そもそも交渉事項たり得ないと考えているところでございます。

4 交渉システムのあり方

●専門調査会報告の記述（6 ページ 4 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

1 基本権付与の前提について

(4) 交渉当事者の体制の整備

一定の非現業職員に協約締結権を付与する際には、国の中央レベル、各府省レベル及び地方支分部局レベル並びに地方公共団体それぞれにおいて、労使交渉に必要な体制を整備し、十分な準備期間を設けて、試行等により習熟していくことについて、検討が必要である。

●専門調査会における意見

○農林水産省（第6回／資料1／32 ページ下から8行目）

各省及び政府全体の労務管理の労力が過大とならないように留意することが必要。従って、仮に労働協約締結権を付与することになるのであれば、労働協約締結の前提として、給与等の重要な労働条件の法定制の継続、団体交渉の対象となる事項の範囲の明確化、交渉テーマ毎に協約当事者たり得る省庁・部局の明確化等が必要

○農林水産省（第6回／資料1／33 ページ1行目）

（人事担当大臣をおき、全省的な共通の問題は中央本部で決め、それ以外を各省におろすという案はどうかとの質問に関し）検討に値するとは思いますが、とにかく政府全体としての労務管理の労力をあまり大きくするのはどうかと思う

○国土交通省（第6回／資料1／33 ページ4行目）

団体交渉は本省や地方など様々なレベルで行われている、仮にそれぞれの職場で全部決めなければなくなると、コストも大変大きい、また、1か所で実現したことは、他でも実現してほしいということになるし、そういうことを考えた場合、安定的な枠組みがあった方がやりやすいのではないか

○国税労組（第6回／資料1／33 ページ8行目）

基本権が付与されて、各省が独自基準で人件費予算も割と自由に伸び縮みすることをして、給与を決定するという権限まで与えられるべきだとまでは考えていない。人事院はいわゆる代償機関としての機能はなくなるかもしれないが、賃金労働条件の調査を行ってもらい、この目安に基づき、労使交渉によって解決すべきものとする

○全農林（第6回／資料1／33 ページ12行目）

当事者としての意識が薄い、雇用や労働条件の直接の当事者は農水省・農水大臣ということになる。賃上げを求めて即ストライキということはない。最終的に財政民主主義の問題に行き着くものであり、賃金は民間準拠が一つの前提となり、最後は議会が決めるということではないか。ただし、雇用や勤務条件などの細かい問題もあり、労使関係を明確にして双方が当事者意識を持って締結した事項は互いに履行の義務と権利が発生するということが大事である

○全労働（第6回／資料1／33 ページ18行目）

(交渉権限の分配とコストについて) 民間企業ではそれぞれの労使のレベルで行われている。例えば、時間外労働に関する協定は職場単位で話し合っているし、安全衛生委員会も職場単位で行っているので、公務においても、荒唐無稽な話ではない

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／2ページ5行目）

当局側の体制整備・交渉能力の向上の必要性ということでございますが、基本権付与ということになれば、当然当局側の体制整備、交渉能力の向上が必要になってくると考えており、特に次のことに留意していただければと考えております。

専門部署、専属職員の確保ということでございますが、協約締結権等の付与をされることになりますと、これまでのように意見を聞くだけではなく、今まで以上に説明責任も求められ、交渉の回数も増加すると考えられますので、当局側のそれに対応した体制整備が不可欠であろうと思われます。側聞するところでは、ドイツにおきましては、労働協約を専門に扱う担当部署もあるというふうに伺っております。

それから、決定権限の付与でございますけれども、交渉に当たっては、交渉担当の当局に実質的な決定権限が付与される必要があるのではないかと思われま

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／3ページ20行目）

交渉の方式でございますけれども、協約締結事項につきましては、政府全体としての中央交渉を原則とし、必要に応じて各省、あるいはその下部機関で交渉することなどについても検討すべきではないかと考えております。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／4ページ4行目）

いずれにせよ今後とも任命権者たる各省大臣は人事管理に関する権限を有することになるわけでございますので、中央、それから各省、各省の地方支分部局等のそれぞれの交渉範囲を整理しておくことが必要ではないかと考えております。

○川村人事院事務総局総括審議官（第10回／議事録／12ページ20行目）

交渉の主体とか体制をどうするのかといった点があるかと思います。現在、勤務条件であります人事制度につきましては、人事院がいわば統一的に職員団体との会見をかなりの回数行っているわけでありまして、労使交渉で決めるということになりますと、交渉事項に応じまして、もちろん中央もありますけれども、各府省の現場に至る各段階で、交渉の機会が相当数生じてくるのではないかなという感じがいたします。ですから、それぞれのレベルで対応する交渉の主体、体制というものを当局側、それから職員側、職員団体側、双方について整理をしていただく必要があるのではないかなというふうに思います。

○西尾委員（第13回／議事録／23ページ6行目）

これから本当に労働基本権を保障し、労使の交渉が公務労働の世界でも行われるということになりますと、労使双方とも体制を整備していくということが極めて重要な課題であるわけです。

先ほど、使用者側の組織をどのように統合し、どこが最終責任を持つかという問題がございましたけれども、内閣レベルで中央交渉で行うレベルの話が担当国務大臣であり、先ほどの人事管理庁のような補佐機構だといいますと、各省も各省固有の事項については恐らく各省単位で交渉になりましようから、各省大臣と官房人事課等々が補佐機構になるという交渉担当者が出て、そして、地方出先機関に固有の問題は地方出先機関で交渉が行われるこ

とになるのではないか、長以下によって使用者側が代表されることになるのではないかというふうに思っているわけですが、およそそういう仕組みは今までなかったわけですから、それに耐え得る使用者側の体制を整備しなければならないという問題がありますし、現在働いていらっしゃる公務員の方は労使交渉を担当した経験がほとんどないわけです。全員ないですね。これでいかにしてできるかという問題がありますから、民間から学ぶことも重要です、さまざまなことをしてそれに習熟していかなければならないという問題があります。

労働側に全くその問題がないかと言えば、今の職員団体がそのまま労働組合に移行できるでしょうかという問題がありますし、労働組合になったとしても、組織率が一定率以下のものにまで協約締結権を与えて大丈夫だろうかという問題もあります。この方も決めていき、その結果、労働側はどういうふうに交渉団体を結成するのかという問題が、労働界の方に残っている問題だと思います。いずれも容易ではない問題なんですね。

ですから、私は3番目に申し上げたいことは、まず労働基本権を保障するというのなら、そのことをきちんと方針として決めていく。しかし、それから実際にその体制で労使交渉が始まる、労働協約が締結されるまでには、相当の経過期間を置いて双方とも準備をし、体制を整え、試行していく。労働協議等を繰り返し、経験及び双方が習熟していくという期間が絶対に不可欠だと思うのです。法律で決めたら翌年からできるなどというものでは絶対ないと思っておりますので、その決定はなるべく早くなさる、そして、実際に動くまでには必ず十分な準備期間を置くべきではないかというふうに考えています。

○松本委員（第13回／議事録／26ページ19行目）

労使双方の体制の整備が必要であるとか、不調の場合の調停の問題、これらは先ほどから皆様方が縷々述べておられますとおりで、これらは、具体的にしなければなるほどケースに応じて考えていかなければなりませんから、難しいところがあると思うのですけれども、時間をかけて検討していく必要があります。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／2ページ下から14行目）

現在、分担管理されている国家公務員人事管理に関する権限を一元化し、国家公務員全体の使用者としての権限を行使する責任ある機関を整備すべきである。そのため、人事管理に責任を持つ大臣を長とする「人事管理庁(仮称)」を専門機関として設け、現在の人事院は人事行政の中立公正の確保および専門研究を実施する機関に再編するべきである。

このことに伴い、交渉当事者は、①人事管理庁（中央）、②各府省大臣（各府省）、③各機関事務所の長（地方支分部局）一のレベルに分かれる。交渉当事者ごとに交渉できる範囲は、上記①の交渉で決定することとし、予算の裏づけを必要とする事項についても①の交渉で措置する。②の交渉は①の交渉で決定した予算の枠内で運用可能な範囲での協約締結にとどまる。なお、③の交渉では、予算措置を伴う協約については、②の交渉で予算の枠内で運用することが委任される場合を除いては想定しない。

○御厨委員（書面意見）（第13回／資料3／5ページ下から13行目）

交渉・協約締結の当事者（国の当局）／一本化すれば、実態上はより一層各団体との特殊性が薄れ、横並びとなり、現行と変化がないことになる。実態上の意味を今回の制度改正に持たせるのであれば、各省庁など、適正に職場の状況を把握できる単位が当事者にならざるを得ないのではないだろうか。

(4) 少数・複数の職員団体の取扱い等

●専門調査会報告の記述（7 ページ下から 14 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(4) 少数組合等の協約締結権の制限

一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、少数組合・職員団体が多数存在する場合には、交渉コストが多くなるおそれがあることから、一定の組織率を有しない少数組合・職員団体には協約締結権を付与しないこととすべきか否かについて、検討が必要である。

この点、「民間と同様に、少数組合・職員団体にも付与すべきである」との考えがある。

一方で、次の理由から、「民間と異なり、少数組合・職員団体には付与しないこととすべきである」との考えがある。

- ・ 特に公務部門は、租税により当局の交渉経費が賄われるため、コスト削減の仕組みが民間以上に求められる。
- ・ 民間の場合にはユニオン・ショップ協定（使用者が、自己の雇用する労働者のうち特定の労働組合に加入しない者及び当該組合の組合員ではなくなった者を解雇する義務を負う旨を定める協定）を結ぶことが可能であり、また実際そのような措置を講じているケースが少なくないが、公務の場合、禁止されている。

●専門調査会における意見

○北九州市（第 6 回／資料 1／26 ページ 18 行目）

労働界再編の動きの中で、3 組合の路線の違いが明確になっており、3 組合の立場を踏まえながらも公式的には平等的取扱いを行っていく必要がある。交渉形態にとらわれず、組合との率直な対話や意見交換の場を持つことも必要と考えているが、路線の対立する複数組合の存在や、組合本来の使命・存在意義から、困難な状況にある

○北九州市（第 6 回／資料 1／26 ページ 22 行目）

複数組合が存在することについて、第 1 に交渉が時間的に大変であること、第 2 に一つの組合にとっては良いことでも他の組合にとって反対ということがあること、第 3 に良い点として、組合同士で牽制が行われ、当局の考えが通り易いこともある

○西村委員（第 12 回／議事録／13 ページ 14 行目）

資料 3 の 11 番目ではありますが、資料 1 でいいますと 10 ページです。左の方は、「当局は全ての登録職員団体から交渉の申入れがあった場合に、応諾義務がある」。協約の締結についても、「全ての登録職員団体が当局と協約を締結することができる」、こういうふうになっています。わが国の場合は、いわゆる複数組合主義、マルチプル・ユニオニズム、これが基本であります。これに対して右側の図では、「一定の組織率を有する登録職員団体が、当局と協約を締結することができる」という点で、かなりわが国の労働法の基本的なシステムと違う制度的な仕組みをここで取り入れているわけですが、一定の組織率というのが妥当なのかどうか、下の参考にありますように、これは交渉制度をどういうふうに構成するかによるんでしょうが、中央の団体といいますか、フランスの代表的組合というような全国的な組合に限ると

いうようにすべきなのかどうかという点であります。こういった点は、左の図の方がわが国の労働法のシステムに、ある意味で整合的でありますが、公務員だということで、右側のこのような制度的な仕組みをとることもできないわけではなからう、こういうふうな気がいたします。

○西村委員（第１２回／議事録／２４ページ４行目）

民間の労働者にかかわる労働法の観点からいきますと、この１０ページの左側はやはり整合的なんですね。シミュレーション委員会で議論をしたときも私はそういうふうに申し上げたわけですが、公務員の団体交渉、労働協約の締結という、そういう公務にかかわる問題を扱う以上は、全く民間と同じようにはいかないだろうと。先ほど清家さんの方からも話がありましたけれども、コストの問題も考えなきゃいかんと。したがって、こういう違った整理は要するに政策的には可能ではなからうかということだろうと思います。少し違ったということを踏まえて、考えていかなきゃいかんだろうということですが、組織率何％ということで機械的にいけるのかなと、これは確かに難しいですね。別な基準というか、フランスに代表的組合というのがありますが、全国的組合組織、いわば全国的なレベル、中央でのレベルの団体交渉だということであれば、全国的組織があるという、そういったことで整理するのも一つの方法かなという感じはしております。

○丸山委員（第１２回／議事録／２４ページ１７行目）

これは組合側からしてみますと、小規模組合を排除する論理になっていくものですから、そういう意味で言うと憲法上認められた結社の自由とか、あるいは勤労者としての基本的な権利というのが労組法や基準法であるわけですが、すけれども、こういうものを侵害して抵触するんじゃないかと、そこを整理しなきゃならん。たとえ侵害しないとした場合に、協約締結に参加できない、そういう職員の権利をどういうふうに代償するのかという問題も考えなきゃならぬのではないか。

それから、私も公務員の組合がいっぱいあることを承知しておりまして、労使関係のコストを抑制して効率化すると、そういう意味では大切だと思いますが、そういうものを果たして法律で縛ってうまくいくのかどうかという問題なんですね。すなわちユニオンショップが結べないという公務の実態からしますと、必然的に多数ができてくるようなのはやむを得ない面みたいなのがありまして、そこをどう考えるかという問題、いずれにしても労組法や基準法との関係、あるいは一定の組織率と交渉コストの関係、こういうことについてわかりやすく説明しないと、これは合意形成が無理なのではないかと思います。私は法定事項ではなくて、それは交渉する過程の中で大きい組合が小さい組合をどうするんだ、というのを当局から提起された際に、それはこういうふうに扱いましょうとか、交渉で積み上げていくのが労使関係ではないかなと、こういう意見を申し上げておきます。

○加藤委員（第１３回／議事録／１６ページ下から９行目）

職域に複数の職員団体が存在する場合には、協約の締結権というのは一定の組織率を有する職員団体に付与すべきだと。少数のものについての協約締結権ということについては、付与しない、制限すべきだと思っています。これが基本的考え方です。

○古賀委員（書面意見）（第１３回／資料３／３ページ４行目）

「少数組合には協約締結権を与えない制度」の導入は、憲法上の要請を踏まえ、労組法等が使用者に平等取扱義務、中立義務を課す中、民間への影響等もあることから賛同できない。一方、効率的・効果的な労使関係を構成する必要から、各交渉レベルに応じて「労連方式（各労組の連合体による交渉）」

などを想定することも考えられる。

(5) 地方公務員の取扱い

●専門調査会報告の記述（9 ページ 4 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

4 協約締結権等を支える仕組みについて

(1) 地方自治体における交渉円滑化のための全国レベルの仕組み

個々の自治体の交渉の円滑化に資するため、組合・職員団体の代表と地方団体の代表が、給与などの枠組みについて協議する全国レベルの仕組みの必要性や内容について、検討が必要である。

●専門調査会における意見

○松本委員（第9回／議事録／14 ページ 7 行目）

例えば労働協約締結権を付与したような場合に、何の標準もなくして、それでやれるのかどうか。というのは、地方公共団体の場合は1,800余も団体があるわけで、一切標準がないというような仕組みというのも、これはいささか困りますので、前向きに考えることについては全然やぶさかではないのですけれども。そういう実態的なことも少し検討しておかないと、まずいのかなという気がするのです。現実的な話ですけれども。

○上田総務省自治行政局公務員部長（第11回／議事録／19 ページ 3 行目）

地方公務員の場合に考えておかなければならないことは、やはり当局であれ職員団体であれ、その数がたくさんあるということでございます。資料の5ページ目の下に記してございますけれども、都道府県が47、市町村が1,804、これに特別区とか一部事務組合という消防の組合とか水道の組合とか病院の組合とかいろいろあるんですけれども、その特別地方公共団体の数も組合だけで1,791というような数がございます。こういう絶対数が多いということから、仮に交渉の土俵というものを設定する場合に、その土俵の数が大変多数になる。それから、今団体数だけ申しましたけれども、実際問題、任命権者というのは教育委員会とかそれから企業局とか首長さん、それぞれ別々になりますから、1つの団体の中にも交渉の土俵といったものはたくさん設定されることになるということになります。ですから、一般的に交渉実務を導入する場合には労務コストが上昇することはこれは不可避だと思いますけれども、とりわけ地方公共団体の場合、全国にたくさんの土俵が想定されるということを考えると、そのコストについては当然考慮しておかなければならない。

もう1つ、非常にいろいろな団体ありますから、例えば東と西によって違うんじゃないかといろいろな議論ありますが、いろいろな地域の特性がありますので、例えば当局と労働組合との力関係というのは非常にさまざまなパターンも想定される。1つのルールをつくったから全国で似たような協議なり対話が交わされるということはそう簡単には想定できないということも考えておく必要があると思います。

それからもう1つ、これはちょっと先のことを言い過ぎかもしれませんが、けれども、全国でそういう3,000とか何とかいうような土俵があるということをおもんばかって、例えば中央レベルで交渉の、交渉にはならないかと思っておりますけれども、1つの枠組みづくりのやりとりみたいなことを設営すること、私は選択肢としてはあると思います。

ただ、こういうシステムをつくるというのは、実際問題当局同士ではないものですから、代表制をどう正当性を位置づけるのか、根拠づけをどうするかということ。それから、具体的にだれが代表するか。それから、そういう場で何らかの合意形成なりがなされた場合において、どの範囲の拘束力を設定するのか、こういったことについてしっかりと考えておかないといけないのかなというふうに思います。

○稲継委員（第13回／議事録／30ページ下から17行目）

特に給与体系等のテクニカルな部分についてのノウハウが、実はほとんどの地方自治体は現状として持っておりません。独自に給料表を作成して勧告しているのは東京都の人事委員会くらいでございまして、あとの大部分の自治体では、国の俸給表の一部を準用する形で給料表が作成されております。

このような実態をかんがみたとき、各自治体が交渉する際に、そのスタンダードとなる給与体系、給与水準を示す独立の機関が必要になってくると考えられます。その機関の示したスタンダードをベースとしつつ、交渉を公開の場で行うような仕組みづくりが必要になってくると考えます。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／2ページ下から4行目）

自治体の場合の交渉・協約締結の当事者は、首長、任命権者である。

これまで地方公務員給与は、国家公務員給与との均衡が第一に求められてきたが、労使が決定した事項について当事者性を持って住民に対する説明責任を果たしていくためには、そのあり方を再構築する必要がある。一方、「公平な公務サービスの提供」「自治体間で類似の職種のあるべき給与とその均衡」などへの配慮も必要となる。そのため、組合代表と地方関係団体が参加する仕組みを設け、給与などの「標準」について協議するシステムを検討すべきである。

5 給与決定のあり方

●専門調査会報告の記述（９ページ下から１１行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

4 協約締結権等を支える仕組みについて

(3) 民間準拠原則の必要性

公務員の勤務条件について、民間の労働条件に準拠すべきか否か、準拠すべきとする場合、どの程度とすべきか、検討が必要である。

この点、「現在と同様に、引き続き、民間の平均的水準に詳細に準拠すべき」との考えがある。

一方で、「給与総額など、全体的な水準については民間の平均的水準を考慮することとしても、詳細に準拠することとすれば、現在の勧告による決定方式と結果において変わることとならない。行政の組織パフォーマンスを向上させるためには、公務の特性に応じた主体的な勤務条件の設定が必要であり、そのためには当然に相当程度の独自性が認められるべき」との考えがある。

(4) 民間給与等の実態調査等

一定の非現業職員に協約締結権を付与し、人事院等による給与勧告を廃止する場合に、交渉や仲裁の基準として、客観的なデータを第三者機関が調査収集する仕組みが必要か、検討が必要である。

この点、次の理由などから、「詳細な独自調査が、なお第三者機関（人事院等又は交渉不調等の処理を担当する機関（三４（２）参照））により行われるべき」との考えがある。

- ・ 国民・住民が納得するメルクマールが必要である。
- ・ 団結権を付与されない職員等に適正な待遇を決める上でも必要である。

一方で、次の理由などから、第三者機関による調査を必要としつつも、「毎年行う必要はない」、「詳細に行う必要はない」とする考えや、「第三者機関の調査は不要であり、交渉当事者が適宜、既存の調査の活用や独自調査を行うことで足りる」との考えがある。

- ・ 現行の民間の平均的水準に詳細に準拠することは止めるべきであり（三４（３）参照）、その場合には、独自調査も簡素化又は廃止が可能なはずである。
- ・ 現在の詳細な独自調査には相当の人員と経費が投入されており、当該コストが引き続き残ることとなる。

●専門調査会における意見

○国税労組（第６回／資料１／１９ページ２行目）

給与決定に当たっては、各省が独自の基準で予算設定するのではなく、人事院はいわゆる代償機関としての機能はなくなるかもしれないが、賃金労働条件の調査を行ってもらい、この目安に基づき、労使交渉によって解決すべきものと考え

○全農林（第６回／資料１／１９ページ５行目）

（現状で労働三権が与えられても）賃上げを求めて即ストライキということはない、最終的に財政民主主義の問題に行き着くものであり、賃金は民間準拠が一つの前提となり、最後は議会が決めるということではないか

○全労働（第6回／資料1／19ページ8行目）

（協約締結権が認められた場合でも、官民の給与格差の調査をどこかの第三者機関が政府の責任において行うことが必要かについて）諸外国でも基本権が大きく制約される公務員は一部にあるので、その代償として官民均衡という考え方はあるのではないか。また、労使が交渉する上での指標はますます大事になり、その機能が全くなくなるわけではない

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／2ページ下から12行目）

官民の勤務条件にかかる情報の確保ということでございますが、交渉に当たりましては、当局として合理的な勤務条件を設定し、また職員団体に十分理解、納得させるだけの情報が必要になってまいります。このような官民の勤務条件に係る調査等を行う機能が引き続き必要ではないかと考えております。

○川村人事院事務総局総括審議官（第10回／議事録／12ページ13行目）

労働基本権を付与しまして、労使の交渉で勤務条件を決めるとした場合に、民間では利益の配分という大枠があるわけですが、公務の場合にはそういうものはありませんので、民間準拠の考え方以外に労使関係者、最後は国民ということですが、そういう方々を納得させるような、そういうものがあるのかなという気がいたします。私どもの経験で申し上げますと、先ほどお話ししましたように、かなり精緻な調査で民間の状況を把握しまして、それをメルクマールとすることで、初めて高い納得性が得られているような面があるのではないかなという感じを持っております。

○西村委員（第12回／議事録／12ページ下から2行目）

資料3の7番目の問題ですが、「民間給与等の実態調査等」、資料1の8ページであります。従来は人事院勧告で行われておったことで、特にBパターンにつきまして、現業のところにつきまして、「厚生労働省等が作成した統計等を利用するほか、交渉で使用する参考資料は労使双方が準備する」、こういうふうになっております。公務員の給与水準につきまして、人事院勧告の制度から団体交渉制度に変更した場合でも、公務員である以上は民間の給与水準を考慮すべきと法定すべきかというのが資料3の7番の整理であります。民間の場合でありますと、自分の企業の業績がベースになるわけで、ほかの企業がどうかということは特別に考慮する必要はないということなんです。が、公務員の場合というのは何がベースになるかといって、業績ということもないわけでありまして、これはやはり民間の給与水準を何らかの形で考慮するか斟酌すべきということになるわけです。

そういったときに、民間でどういう給料が支払われているのか、その状況がどうなっているかということ、組合の側が全部自分の方で集めてくるといことになると大変でありまして、やはりこういった点については独立の機関でもってちゃんと調査する、調査ができるという体制をつくっていく必要があるのかなという気がいたしました。

○西尾委員（第13回／議事録／21ページ下から2行目）

言うまでもないことですが、人事院がこれまで行ってきた勧告という制度はなくなるといたしますと、今までは勧告でありましたから、調査をして、官民の給与格差が5%を超えていたならば、必ず勧告しなければならないということになっておりましたし、5%以内であれば、勧告するかしないかは人事院の裁量ということになっていましたから、勧告をしないということもあり得たわけです。

しかし、これからもし行くとすれば、勧告制度とは全く切り離されたことですから、通常の統計の調査あるいは実態調査と同様でございまして、実態

調査の結果を単純に公表するという性質のものになるであろうと。それ以上の意味は一切持たないということになると思います。

ただ、この種の賃金等についての調査がほかに一切ないかといえ、そうではないわけでありまして、厚生労働省は民間企業の賃金動向についてきちんと調査をしております。これは毎年統計として出ています。にもかかわらず、人事院が独自に民間の給与についてさらに調べていたというのは、民間の賃金全体の動向のことではなくて、公務で働いている人と同種同格のものを民間の中から抽出して、それを比較対照にするために細かく調べるということが必要になっていて、厚生労働省の統計とは別個の調査をこれまでもしてきたということだと思います。

私は、これから第三者機関が民間の給与について調べるとすれば、それは公務で働いている人と同種同格のものがどうなっているかということ調べなければ意味はありませんので、そうでなければ厚生労働省の統計にゆだねたらいいいわけですが、そうではありませんから、平均給与において何%の差がついているという話のみではなくて、どういう職種あるいは等級ではどうかとか、どういう年齢階層ではどうかとか、同学歴から見ればどうかとか、そういったことがわかる程度のデータは、やはり調査し公表することが望ましいのではないかと考えています。

無論、厚生労働省の調査があり、新しい第三者機関による調査・公表があったとしても、恐らく労使交渉の世界に入れば、使用者側である、仮に人事管理庁としますと、人事管理庁はまた独自の調査をしたくなるのではないかと私は思います。交渉に当たる労働側は、やっぱりそれだけでは困りますので、独自の調査をなさって、それを突きつけて交渉なさるのではないかと思います。

ただ、先ほども言いましたように、交渉により協約が締結されて給与が決まるということにならない公務員が必ず残りますので、その方々の給与というものは、政府が責任を持って決めていかなければならないわけですが、そのときの一つの参考として、これまでの人事院勧告で示されていたものと類似の、ああいう調査結果というのは必要なのではないかと、労使交渉な分野についても、一つのメルクマールなのではないだろうか、そういうことが国民もわかっていて、その上で交渉がなされていて、その結果を国民が納得するかどうか、国会が納得なさるかかどうかという問題だと思いますので、私は調査と公表はした方がいいのではないかと思っているということでございます。

○稲継委員（第13回／議事録／30ページ4行目）

組合の要求としては常に上薄下厚、上に薄く下に厚い給与改定の要求をする、通し号俸制の要求をしてしまう宿命を負っております。完全通し号俸制については、人事院が長年かけて徐々に職務給の方向へと給与体系を是正してきておりまして、特に平成17年の給与構造改革以降、給与カーブのフラット化、つまり等級ごとの独立性を確保する方向への改定が続いております。

労使交渉がフリーハンドになってしまいますと、この職務給を目指す方向への給与体系がなし崩し的に通し号俸制へ歴史を逆戻りしてしまう危険性を有しております。そのような給与体系のもとでは、公務員のインセンティブは下降し、ひいては国民にとって損失になってまいります。給与体系については、ある程度独立した機関がその基準を決めるなり、当該機関が示した報告等を尊重して労使交渉が行われるように仕組みづくりを考えるべきであると思います。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／2ページ15行目）

同種、同格原則に基づいて公務員給与は決定される必要があります、何かしらの「参考資料」、ガイドラインが必要である。その際、単純な民間給与の平

均ではなく、給与決定要素である職種、役職段階、勤務地、年齢、学歴等を考慮する必要がある。

○御厨委員（書面意見）（第１３回／資料３／５ページ１７行目）

原則、公務員はできあがっている法律、予算の枠内で労使関係を築くしかないから、給与水準についても予算の枠がはまっていると考えられ、実態上、給与調査等を団体に示す必要はない。

○西村委員（書面意見）（第１４回／配布資料／２０行目）

民間の場合であれば、自分の企業の業績がベースになるわけで、団体交渉の場合に利用する資料については労使双方がそれぞれ準備するということで問題はないが、公務員の場合は、特段、業績ということもないのであり、民間の給与水準を何らかの形で考慮に入れる以外に妥当な決め方は難しいように思われる。その意味で、労使交渉を行う場合でも、何らかの形で、民間準拠とする仕組みを取り入れるべきであろう。

問題は、その場合に団体交渉で利用する資料についてである。Ａパターンでは、基本的に「厚生労働省等が作成した統計等を利用するほか、交渉で使用する参考資料は労使双方が準備する」とされ、Ｂパターンでは、現業について、「厚生労働省等が作成した統計等を利用するほか、交渉で使用する参考資料は労使双方が準備する」とされている（非現業については、交渉の参考として使用するため、第三者機関が官民給与等調査を実施し、労使双方に提供する、とされている）。しかし、民間の給与水準を何らかの形で考慮するということを前提にすれば、公正な第三者機関が綿密・詳細な官民給与等調査を行い、労使双方がそれを自由に利用できるようにすべきであろう。また、交渉が不調であっせんが行われる場合にも、あっせん機関がそうした資料を利用できることが望ましい。

6 交渉不調の場合の調整システムのあり方

7 団結権、団体交渉権等の保護のためのシステムのあり方

●専門調査会報告の記述（９ページ８行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

4 協約締結権等を支える仕組みについて

(2) 交渉不調の場合の調整（争議行為に関する調整は三 3 (1) を参照）

交渉不調の場合の調整の仕組みをいかにすべきか、検討が必要である。
この点、争議権を付与する場合には、民間と同様に、第三者機関（民間の場合、労働委員会）によるあっせん、調停、仲裁（双方の同意が必要）の手續を設けるべきである。

また、争議権を付与しない場合には、民間と同様の手續に加えて、

- ・ 「現在の現業等と同様に、代償措置として、労使一方の申請等による仲裁を認める仕組みとすべき」との考えと、
 - ・ 「現在の現業等の仕組みを基本としつつも、法律・条例事項について交渉不調の場合には、当局が組合・職員団体の意見を添えて法案等を提出し、国会・地方議会の判断に委ねることとすべき」との考えがある。
- なお、交渉不調等の処理を担当する機関については、
- ・ 「民間と同様に既存の労働委員会が担当すべき」との考えと、
 - ・ 「公務員関係の問題を特別に処理する機関を設けて担当させるべき」との考えがある。

●専門調査会における意見

○丸山委員（第 8 回／議事録／29 ページ下から 9 行目）

交渉不調の場合の調整方法について、非常に重要なのではないかと私は思っております。今、国家公務員の場合は例えば人勸が凍結されますと、人事院に不服審査申出をして、その結論が出て、そして裁判闘争、こういうことになっております。本来、もめ事が起きた場合、そうした対抗手段がないというのは異常なのではないかなと思っております。労働基本権を付与する下にあつては、労使紛争の調整、不当労働行為の救済を行うための公、労、使、こういう 3 者ベースの構成による独立行政委員会として労働委員会を設置すべきではないか。その下で所掌をする、こういうふうにしたのがいいのではないかと思います。

この場合に、現在の中央労働委員会、あるいは地方労働委員会を活用するか、あるいは新たに公務労働委員会を別に設けるか、さらには機能再編後の人事院との関係を改めて整理をするか、こうしたことが重要ではないかと思っております。地方公営企業における労使の紛争の調整を見ますと、原則として労働関係調整法の定めるところによっておりまして、労働委員会の調停、あるいは仲裁を適用することができるということになっております。これらを参考にして、交渉不調の場合の調整方法を講ずるということもぜひ重要な検討課題ではないかということを申し上げておきたいと思います。

○総務省人事・恩給局（第 10 回／資料 2／4 ページ 14 行目）

協約締結可能な事項について明確化するとともに、協約締結が可能か否かに関して紛争が発生した際の迅速かつ円滑な解決処理システムも検討が必要。

○西村委員（第 12 回／議事録／12 ページ下から 9 行目）

Aパターンの場合には、交渉不調の場合は「第三者機関によるあっせん、調停、仲裁の手續」で行われるということですが、Bパターンの場合に、特に非現業に関しましては、(ア)にありますように「国会・地方議会で判断する事項となる部分は、当局が(職員団体の意見を添えて)法案等を提出し、国会・地方議会の判断に委ねる」というようにされております。要するに、第三者機関にかけずともよいということなんですが、こういうような制度をつくるというのは、最高裁のいわゆる代償措置論の観点からいきますと、やや問題があるのかなという気がいたしました。

○丸山委員(第12回／議事録／17ページ9行目)

「法律・条例、予算と協約との関係」で、7ページのところが少し関連しますので、これは西村先生からもご説明がございましたが、法律、予算の決定事項について、交渉不調の場合に職員団体の意見を添えて議会の判断に委ねるという仕組みが赤字で示されております。これは、議院内閣制のもとでいえば、政府、使用者に有利に働く。そういう意味でいうと、使用者側に誠実に交渉しようというインセンティブが生まれないのではないかなという気がしてなりませんので、こうした形式的な交渉制度は、うがった見方をしますと今の代償措置よりももっとがんじがらめで、まずいのではないかな、労使関係の改革にはつながらないのではないかなというふうに私は感じています。

○岡部委員(第13回／議事録／14ページ5行目)

我々公務の組合における現状の矛盾として、職員団体登録制度というのがございます。現行の公務における労使関係は、職員団体である組合とそうではない組合、いわゆる労働組合ということになっています。その2つの組合では、異なる権利関係にあります。

それは、例えば同一の機関・組織にそれぞれ職員組合が所属をしていたとしても、同一の事由に基づく労使間の紛争が起きた場合、これを救済する手段というのが、適用される団体と適用されない団体に分かれてしまう。例えば、共通の勤務条件となる勤務時間の取り扱いについて、労使間の紛争が生じた場合、紛争の行政救済を制度上認められている組合では、これは労働委員会によるあっせん・調停という形で、労使間の和解が成立するという手だてがございます。

一方、法制度上このような手段を擁していない職員団体については、その場で解決できない場合は、裁判とか司法救済という手段を行使せざるを得ないということで、残るのは紛争という事態そのものが残ってしまうという現状がございます。

協約締結権の付与ということになりますと、これは同時に労働委員会の行政救済制度が適用されるというふうに考えるわけですが、それでも労働問題の特殊性から、簡易で迅速な救済ということを目的とされている行政救済、つまり労働委員会制度を適用するということは、職員団体制度のもとでも紛争の解決が、いわゆる裁判、司法制度にゆだねなければならないことによる時間的あるいは経費的、労使間のさまざまな非効率な課題等々が解消されていくことになると思いますから、広い意味でのコスト面から見ても、これは有効なことではないかと考えております。

○小幡委員(第13回／議事録／15ページ下から12行目)

交渉不調の場合については、第三者機関というのは必須ではないかと思っております。

○西尾委員(第13回／議事録／23ページ下から4行目)

交渉不調時の問題、交渉が調わないというときの問題であります。このと

きは、あっせん、調停、仲裁等を行う第三者機関が、先ほどの人事院にかわる第三者機関とは別個に、独立行政委員会としての公労使三者構成になるのでしょうか、そういう労働委員会が必要だと思っております。

ただ、この点は、現在の中労委、地労委というものを生かしていくという方向で行くのか、それとも中労委、地労委とは別の公務労働に特化した公務労働委員会を設けた方がいいかという問題は、もう少し慎重に検討した方がいい問題ではないかと思っております。

○松本委員（第13回／議事録／26ページ19行目）

労使双方の体制の整備が必要であるとか、不調の場合の調停の問題、これらは先ほどから皆様方が縷々述べておられますとおりで、これらは、具体的ななればなるほどケースに応じて考えていかなければなりませんから、難しいところがあると思うのですけれども、時間をかけて検討していく必要があります。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／2ページ11行目）

交渉不調の場合の調整は、中央労働委員会または都道府県労働委員会が行うこととし、現在の国営現業、特定独法、地方公営企業等と同様の仕組みとすべきである（①調整は労使いずれか一方の申請に基づく、②仲裁裁定は強制力を伴う）。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／3ページ下から10行目）

現在、非現業の職員団体に対しては、「不当労働行為」という概念がないが、これが労使関係を歪める原因ともなっている。公務員への労働基本権の付与・拡大に伴い、新たな措置（公務における争議行為の事前予防）を含めて中央労働委員会・都道府県労働委員会が、団体交渉に関わる集団的紛争についての業務を担うべきである。

○西村委員（書面意見）（第14回／配布資料／15行目）

Aパターンでは、交渉不調の場合、「第三者機関によるあっせん、調停、仲裁の手続き」が行われるのに対して、Bパターンの場合、特に非現業に関しては、「国会・地方議会で判断する事項となる部分は、当局が（職員団体の意見を添えて）法案等を提出し、国会・地方議会の判断に委ねる」ことになっている。この点は、Aパターンのように、交渉不調の場合、「第三者機関によるあっせん、調停、仲裁の手続き」を介在させる方が望ましいと思われる。

8 法律・条例、予算による統制のあり方、協約との関係

●専門調査会報告の記述（7 ページ 15 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(3) 法律・条例、予算と協約との関係

一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、労使交渉の裁量の余地を広げるため、法律・条例等の改正を必要とする協約や、予算措置を必要とする協約の締結を認めるべきである。

この場合、憲法上の当然の要請である議会制民主主義及び財政民主主義の観点から、法律・条例、予算は協約に優先すべきであり、そのため、法律・条例、予算と抵触する部分が効力を有するために必要な手続等について検討が必要である。

●専門調査会における意見

○農林水産省（第6回／資料1／32ページ下から4行目）

（「労働協約締結の前提として、給与等の重要な労働条件の法定制の継続」との説明についての質問に関し）労務管理のための人的な体制もあり、全体の効率から考えても、現在と同じように、給与その他重要な労働条件については、法律で最初から決めるという形が適当

○西尾委員（第4回／議事録／12ページ5行目）

財政民主主義と労働協約との調和の取り方のお話でございますが、お話になりましたのは政府と労働組合と交渉するに当たって、それが予算編成の枠内にちゃんと収まるようにどういう工夫をしているかということで、財務省から上限が示される、交渉の範囲が示されるとか、財務省の代表者自身が交渉に加わっているとか、いろいろな工夫が各国あるようですが、財政民主主義との関係というときには最後の国会のコントロールとの関係が最も重要な話なので、政府の内部でどうやって交渉を予算編成に支障がない範囲で交渉結果をまとめたかということではなくて、それを持っていったときに議会でこれに修正をするとか否決をするとか、いろいろな問題が法令についても予算についてもあるわけでありまして、その調和をどうやって取るのかということが最大の問題なんです。

ですから、労働協約あるいは労働協約に代わるフランスの場合は議定書のようなものができたとき、それをほとんど尊重した形で法令改正がなされるというのが一番極端な考え方ですけれども、そうではなくて、その細かなことまでは法令にはもう決めないというやり方があるわけなんです。そこはもう使用者である政府と労働組合との交渉に委ねる。言わば裁量権を政府に与えているという決め方もあると思うんです。その決め方が各国で非常に違っているはずなので、そこが最大重要なところなんです。ですから、ここは引き続き関係の資料をお集めいただき、あるいは現地でヒアリングをしていただいて、実態を詳細につかまえていただきたいと思います。

○岡部委員（第8回／議事録／22ページ下から2行目）

例えば「財政民主主義」の観点から見てどうなのかということですが、団体交渉権それから団体協約締結権は、最終的な決定権にはならないというふうに思います。協約締結権の効力については、例えば法律や条例の改正を必要とする、そういう協約であつたり、あるいは予算上の措置が必要な協約に

については、当然、議会の承認を必要とするわけですから、このところで財政の民主的コントロールというものがきちんと機能する、あるいは位置づけるということで、財政民主主義との調和は図られるというふうに考えます。

それから、現在、勤務条件については、細部にわたるまで法律等で規定するというふうになってはいますが、協約締結するに当たっては、すべて詳細を定める必要があるのかどうか、これはそこまでの必要はないのではないかとこのように思います。給与の根本基準などの重要な事項は法律で定めることにしたとしても、まさに団体交渉で、あるいは団体交渉の機能を発揮する、そのためにも法定事項は極力縮小していくべきではないだろうかと思います。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／3ページ7行目）

勤務条件の決定についてでございますが、協約締結権付与の場合には、法令で勤務条件の骨格のみを決めて、あとは労働協約で決めていくべきとの見解もありますが、民間であれば複数の労働組合が併存する中で、団体交渉の結果、労働組合間で協約の内容が違ってくる場合、つまり組合員の労働条件が異なるということもあり得るわけですが、公務の場合には職員団体に所属しているかないか、あるいは所属している職員団体によってその勤務条件が異なるということは、また各省で勤務条件を交渉し、労働協約を定めた場合に、それぞれの省庁ごとに勤務条件が大きく異なることは、行政の安定的・能率的な遂行や政府の一体性の確保、省庁間の例えば人事交流の円滑化等の観点から、問題があるのではないかと思います。したがって、このような勤務条件については、国会における議論を経て法令で規定すべきではないかと考えております。

側聞するところでは、イギリスでは各省で給与交渉が行われる結果、同種の職務であっても各省間で給与に大きな格差が生じて、これが省庁間異動の妨げの要因になっているということがあるそうでございます。

○丸山委員（第12回／議事録／16ページ下から1行目）

「法律・条例、予算と協約との関係」についてでございます。Aパターンは、先ほど説明がございましたように大綱法定主義で、Bパターンは現行と同じで、具体的事項を法律で規定する、詳細法定主義というふうに言われております。給与や勤務時間など、いわゆる職員の勤務条件を、このBパターンというのはこれまでどおり、やはり法定化し続けるのではないかと。そうなってくると、交渉・協約事項というのは極端に少なくなってしまう、何のための協約締結権かというのが、私は問われるのではないかとこのように思っております。いわゆる形だけの協約締結権ではなくて、交渉で決めて、決めたことは労使が責任を持って実効性を確保する、そういう意味でこの大綱法定主義にすべきではないか、このように思います。

○松本委員（第13回／議事録／26ページ5行目）

議会制民主主義、財政民主主義との関係におきまして、議会の意思はかなる労働協約にも優位に立つことを前提とすべきであります。この場合、地方公共団体の場合は、地方自治法におきまして議決事項を拡大することができることになっておりますから、そのことには留意していただきたい。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／1ページ下から8行目）

現行憲法は、公務員に関わる勤務条件の詳細に至るまで法定することは求めるものではない（特労法、地公労法の例からも明らかである）。勤務条件に関わる根本基準についてのみ、中央交渉の結果を踏まえ法律で定め、勤務条件の詳細、配分や運用などについては、各府省がそれぞれの実態を踏まえ、労使交渉・協約締結によって定められるようにすべきである。

なお、財政民主主義の観点から、法律・条例の改正を必要とする協約、新たな資金・予算上の措置を必要とする協約については、最終的に議会の承認が必要であることは当然である。

9 協約締結権が付与されない職員の勤務条件の取扱い（一般職に限る）

●専門調査会報告の記述（7 ページ下から 1 行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

2 協約締結権について

(5) 協約締結権が付与されない職員の取扱い

一定の非現業職員に協約締結権を付与する際に、なお協約締結権を付与されない職員について、給与等の勤務条件決定の仕組みをいかにすべきか、検討が必要である。

この点、「現行どおり人事院勧告等により定めるべき」という考えがある。

一方で、次の理由から、「協約締結権を付与された職員の協約を踏まえ、当局が定めることとすべき」との考えがある。

- ・ 協約が適正な水準に定まっているとの前提に立てば、これを踏まえて決定することで代償措置として十分といえる（現行の人事委員会のない自治体における国や都道府県の取扱いを参考に決定する方式と同様である）。仮に不足するとの判断があれば、当局が第三者委員会の意見を聴く等の手続を設ける方法も採りうる。
- ・ 人事院勧告等が残ることにより、コストが二重に発生する。
- ・ 交渉を通じて決定される勤務条件と、人事院勧告等を通じて決定される勤務条件との間での乖離が大きくなると、人事管理上、支障をきたすおそれもある。

●専門調査会における意見

○古賀委員（書面意見）（第 13 回／資料 3／2 ページ 19 行目）

協約締結権が付与されない職員の給与・勤務条件の決定については、中央交渉レベルで締結された協約の内容が基礎となるが、当該職員の意見が十分に反映される仕組みを設定・保障する必要がある。

●専門調査会報告の記述（3 ページ 12 行目、5 ページ下から 1 行目）

二 改革の必要性和方向性

2 改革の方向性

(2) 国における使用者機関の確立

責任ある労使関係の構築のためには、使用者が確立されなければならない。しかし、使用者としての立場に立たない第三者機関が、人事行政に関する事務を広範に担う現状では、使用者の確立は難しい。

このため、使用者として人事行政における十分な権限と責任を持つ機関を確立するとともに、国民に対してその責任者を明確にすべきである。

その上で、使用者機関が主体的・戦略的に、行政全体の組織パフォーマンスを高める勤務条件を、労使交渉により職員の意見を聴きつつ構築していくべきである。これを通して、行政の諸課題に対する対応能力の向上、職員のコスト意識の徹底、公務の能率の向上を図るべきである。

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

1 基本権付与の前提について

(3) 国における使用者機関の確立

使用者として人事行政における十分な権限と責任を持つ機関を確立することが必要である。このため、具体的にいかなる機関のいかなる権限が、責任ある使用者機関が担うべき権限として移管されるべきか、早急な検討が必要である。

●専門調査会における意見

○丸山委員（第2回／議事録／21 ページ 10 行目）

権限を制約されているのは、私ども職員あるいは組合だけではなくて、使用者としての政府側にも問題があるのではないかと私は思っております。

例えば、国家公務員の人事や勤務条件は人事院がこれを司っておりますし、福利厚生に関わる年金等は財務省の所管になっておりますし、また定員等々組織に関わる、あるいは人事に関わるものは総務省人事・恩給局になっておりますし、これを実行するのが各府省の担当というふうに分担管理となっていて、使用者として一元的に責任を果たす組織がないのではないかと思っております。

そういう意味で、使用者側も責任を持った対応ができていないという点で、組合と同じような問題を持っているのではないかと私は思っております。

○丸山委員（第3回／議事録／18 ページ下から 17 行目）

公務員に労働基本権を付与するということになれば、当然のことながら、使用者側の使用者責任があります。言葉が適当でないかもしれませんが、あえて言えば、経営権といったようなものが明確にあるのではないかと思います。現在は、前回も申し上げましたように、人事に関する権限はばらばらでございまして、各府省大臣の人事管理上の責任が明確でないという問題を含んでいると思います。それが縦割り行政の弊害、責任回避、あるいは不祥事といった問題の大きな要因の 1 つになっていると思います。第三者に任せるのではなくて、当局と公務員労働者がともに国民に対して責任を果たしていく仕組みをつくる。話し合って効率性を発揮していく。あるいは国民に求められる行政を遂行する。そのために、労使が互いに責任を持つ対等

平等の労使関係をつくることが必要だと思っております。

○加藤委員（第4回／議事録／19ページ下から11行目）

民間の例えば大手の企業の労使関係ということで考えれば、最終的な責任者が社長ですけれども、特に労使関係については、いわゆる労務担当の副社長とか専務とかという労働条件について全責任を持つ責任者がいる。幹部がいる。それは雇用の採用から退職、賃金、賞与、あるいは退職金、年金、福利厚生といったところまで全責任を持って労使交渉に当たる。それは会社でもそれぞれの担当部署が分かれていますけれども、その責任者は単なる調整役ではなくて、内部では一定の権限を持って、そこをとりまとめるという役割を持っていると思うんですけれども、公務員の場合の労使関係を考えたときに、それに近い立場の人たちというのをつくり得るのかどうなのか。これが恐らく健全な労使関係の一つのベースになるだろうと思います。

○西尾委員（第5回／議事録／26ページ10行目）

労使交渉、労使協議の主体は一体だれになるのか、だれにするのか、つまり政府の使用者側を代表するのはだれなのかということが、今、その仕組みがないわけですから、これを全く根本から考えなければいけないという問題があるんです。

ですから、交渉協議の主体の問題と、その問題は言い換えれば、中央人事行政機関の再編成という問題なんだと思うんです。これはかなり大きな問題ですから、独立の項目として立てて議論すべきことなのではないかと思います。

○薄井委員（第7回／議事録／8ページ18行目）

古賀委員、丸山委員からお話がありましたように、一元的管理が望ましいし、統一的管理ができるならばそれが一番いいと思うし、責任の所在も明確であるべきだ。そういう意味では抽象論としてはそのとおりだと思うんですけれども、それをしたくないから今の制度があるわけではないと思うんです。

少なくとも、かつてはもっと多くの公務員がいた。たくさんの公務員の処遇なり、あるいは制度をどうするかということで対応がされてきたと思うんです。最近かなりその数が減ってきたということは事実関係としてはありますけれども、それにしてもどうやって統一的にするか、あるいは責任の所在を単一にすることがどこまで可能なのかについて、前回座長もおっしゃっていましたようにシミュレーション的な分析をしないと。観念的に議論すれば一元的好いとなる。しかし、どうやれば機能するのかということについてはよほど議論をしないと。シミュレーション的に本当にどういう仕組みができるのかということまで議論をしていくことが大事かと思っております。

○西尾委員（第7回／議事録／8ページ下から6行目）

私は、使用者として最終的な責任を取るところがどこなのかということをはっきりすることが一番大事なところなのではないかと思っています。現在の体制というものは内閣総理大臣あるいは内閣というものがあり、それを補佐している総務省人事・恩給局があり、共済等は財務省のセクションが行っている。そして、人事院というものがある。そして、各省がある。これを完全に一元化するということは私はあり得ないのではないかと思います。仮に労働基本権が認められ、人勸制度というものがなくなったとしても、人事院あるいはその人事院の後継機関のようなものが完全になくなるかといいますと、私はなくなるのではないかと思います。

例えば、公平審査のような第三者としての審査機関、あるいは国家公務員試験をどこが行うのかという問題がありますが、これも第三者機関がやった方がいいのだと言えれば試験機関として人事院にある機能は依然として残る。

そのときは人事院ではなくて、名称も人事委員会になるかもしれませんが、別のものになるかもしれませんが、何か第三者として働かなければならない機関というものが依然として残るのではないだろうかという気がするんです。

そうすると、問題は、今まで人事院がある程度持っていた機能と、人事・恩給局が持っている機能と、財務省が持っている機能を一元化できるかどうか。どこまで一元化できるかという問題になるのではないかと。各省大臣に任免権があるという体制がもし変わらなければ、それは依然としてあるんです。将来もあるわけです。

そうすると、4つ5つとあるものを完全に一本化するという一元化というのはないのではないかと私は思っています。ですから、ある程度の機能を持った第三者機関があり、各省があるとしたしますと、一番肝心なことは内閣総理大臣の下で最後の使用者責任を取る担当大臣なり担当部局はどこなのか。そこを明確にすることが一番肝心な問題なのではないかと思うんです。

現在のところはそれがないということが、使用者はだれなのかという問題になっているのではないかと思うんです。ですから、労働基本権を認めるなどということになれば交渉問題があり、協議問題があるわけですから、なおさら現在以上に使用者としての立場に立つ人をつくらなければならない。現在はないわけですが、それをつくらなければいけないわけです。そうだとすれば、内閣総理大臣に直属して公務員問題を担当する大臣というのは必ず置かれなければならないのではないかと。それを内閣官房に置くか、内閣府に置くかという技術的な問題はあるでしょうけれども、とにかく内閣に直属する使用者としての責任を総理大臣に代わって担当する大臣、専任の大臣というものが置かれなければならないのではないかと。そして、もし今ある総務省人事・恩給局なり、財務省が持っている機能なり、人事院から移ってくる機能なり、そういったものを持つセクションはその担当大臣を補佐する機構となる。そこが中央交渉の担当機関である。そういう体制をつくらざるを得ない問題なのではないかと思います。

ですから、先ほどから一元化、一元化という議論が出ましたけれども、完全な機関の一本化というのにはあり得ないと思います。そうではなくて、使用者としての最終責任を取るところはどこなのかということをしちんとすることが大事な問題だと思います。

○西尾委員（第7回／議事録／10ページ6行目）

私は、現在の姿においても使用者としての責任を負っていらっしゃるところがどこにもないという感じを持っています。そのことは非常に公務員制度上大きな問題なのではないかと感じています。率直に申しまして、ここところ国民世論の公務員に対する不信感、批判というのは非常に強くて、そしてそれが政治に反映して、言葉は悪いかもしれませんが、さまざまな形で公務員バッシングが続いていると思っています。その中にはそれなりの理由があって、こちらにも改めなければならない問題もあるかもしれませんが、少しバッシングが行き過ぎているのではないかという感じを私は強く持っています。それを危惧しています。

そういう世論なり傾向が出てきたときに、そうではないのだと言ってもはっきりと公務員を擁護して、現在の公務員制度はどういう根拠によってできているか。現状はどうであるか。その中で働いている公務員というものを代表して、使用者として敢然として意見を言うという人がいなければいけないと思うんですが、私はそれをやってくさる方が今はだれもいらっしゃらない。これは、公務員にとっては大変大きな問題だと思うんです。

では、事実上、人事院というのは国家公務員法を所管し、各種の人事院規則をつくっていますので、その点では人事院が当事者かということにもなる面があるんですけれども、公平審査をやり、第三者として試験を担当し、そ

して人勸を第三者としてやるという立場ですから、人事院の人は我々は公正・中立な第三者機関だ。使用者の代わりでは決してないと必ずおっしゃるわけです。

では、だれが使用者を代表してくださっているんですか。内閣総理大臣は常にその意識を持っていらっしゃいますかという、私はそれが欠けていると思うんです。私は、これは国家公務員にとっては非常に不安定な状態だと思います。国家公務員という雇用者を私が全責任を持って雇っていると考えてくださる立場の人がいないということは、現状においていろいろな問題を起こしていると思っています。これは基本権の問題と関係なく、今の体制は余りよくないのではないかと思います。

○阪本総務省人事・恩給局次長(第10回／議事録／3ページ下から12行目)

人事管理体制のあり方(いわゆる使用者としての機能の一元化)についてでございますけれども、まず現行の仕組みでございますけれども、現在中央人事行政機関として人事院と内閣総理大臣の2つが国家公務員法に規定されております。内閣総理大臣につきましては、使用者としての政府の立場を代表するということで、人事行政に対する政府としての責任体制を確立することを目的として、昭和40年に新たに中央人事行政機関に位置付けられたものでございまして、現在総務省設置法に基づきまして総務省が補佐をしているところでございます。

使用者としての機能の一元化についてでございますけれども、次の点に留意いただく必要があるのではないかと考えております。

職員団体との交渉を政府を代表して行うことになるため、自らが決定し得る裁量の幅を十分に与えられることが必要ではないかということ。それから、使用者機能の一元化をした場合でも、ある程度限界があると言わざるを得ないところですので、閣僚間での調整を図るための仕組みを検討する必要があるのではないかということでございます。

なお、現在は人事院勧告の取扱い方針を協議している給与関係閣僚会議がそのような仕組みになっているとも考えられるところでございます。

また、いずれにせよ今後とも任命権者たる各省大臣は人事管理に関する権限を有することになるわけでございますので、中央、それから各省、各省の地方支分部局等のそれぞれの交渉範囲を整理しておくことが必要ではないかと考えております。

○西尾委員(第13回／議事録／3ページ14行目)

私は、労働基本権の保障ということが行われるとすれば、そして労使交渉、労働協約の締結ということが行われるとすれば、多元化している機構をできる限り一元化するということは不可欠の要件だと思っているわけですが、現在の人事院が持っている機能のかんりの部分は、新しい人事管理庁に統合されるべきだと思いますけれども、第三者機関として担うべき仕事というのは依然として残りますので、現在の「人事院」という名称から「中央人事委員会」という、より縮小した名称に変わるかと思いますが、そこは残らざるを得ないのではないかというふうに考えています。

ただ、連合の案では、赤線で消しておりまして、残っているものは数少なくなっておりますけれども、私自身は、試験制度は第三者機関が依然として所管し、試験を統一的に行った方がいいと考えております。それにあわせて、研修も第三者機関が扱った方がいいのではないかと考えております。

さらにもう1点、これまでの議論の中で、労使交渉が行われるようになったとしても、官民の給与調査ということは依然として必要なのか否かという議論がございましたけれども、私は、第三者機関が官民の給与調査を毎年行い、世間に対して公表することが必要だというふうに考えております。

1つの理由としましては、労使交渉が行われるようになったとしても、

各省庁の管理職以上は少なくとも組合員にはなれない階層になり、組合に属さない公務員がいるわけであります。そのほか領域別に、自衛隊員であるとか、警察官であるとか、団結権から否定される職種もあり得るわけであります。そういう方々についても、適正な待遇を政府としては決定していかなければならないわけですが、そうしたことについて、適正な待遇を決める上でも、官民の給与格差の調査ということは、第三者機関がきちんと調べて公表している方がいいのではないかと考えておりまして、官民給与格差の調査といったような仕事も第三者機関に残るのではないかと考えております。

そういう細かな点については、連合の考え方で出ているものと少し違うという点であります。

それから、財務省の現在所管しております旅費、共済、宿舍関係のうちで共済だけが消されておりますけれども、私は、旅費についても人事管理庁に統合して差し支えないのではないかと思いますし、宿舍の計画をつくり、配分を決め、家賃を設定するといったようなことは人事管理庁が行っていいことではないか。現にある宿舍を財産として管理し、あるいは施設を維持管理していくという仕事をどこが持つべきかということは、いろいろ議論はあるかと思いますが、そもそも公務員宿舍というものをどういうふうに位置づけるかという問題は、福利厚生の一環でもありますし、勤務条件にかかわることでもありますので、人事管理庁に所管を統合した方がいいのではないかと考えております。

細かな点は若干違うということであります。

それから、論点2について、ついでに触れさせていただきたいんですが、制度官庁と個別の人事管理を行う各府省の役割分担はどうあるべきかということであります。

この点は、私は労働基本権の保障問題と直接にかかわる問題とは思っておりませんが、一方では、各省割拠主義をどう是正するのかとか、これまでのいわゆるキャリアシステムを維持するのか廃止するのかといったような論点があるわけでありまして、入り口における採用を各省別採用にするのか、統一管理にするのかといったような議論があるわけです。

そして、上の方にいきますと、官僚主導体制を政治主導体制に転換させていくという観点から、自由任用問題であるとか、政治任用問題とか、官民の人事交流の拡大であるとか、そういった議論が出てきているわけであります。そういう観点から申しますと、どこまで人事管理権を統合するのか、各省に分散するのかというのは、非常に大きな問題になっているわけです。

私は、その点で言いますと、私個人の意見は、各本省庁の課長級以下の方々については、これまでどおり各省別管理、各省別採用、各省大臣が任用権を持つという仕組みでいいのではないかと考えております。ただし、高級官僚と言うべき審議官級以上の人々の任用権は内閣総理大臣に一元化した方がいいのではないかと考えておりますので、その限りでは、私は審議官級以上が適当だと思っておりますけれども、そういう一定階層以上の高級官僚の人事権については、内閣総理大臣に一元化することになれば、その点については各省との分担関係が従来とは変わるということになりますので、それもあわせて考えなければいけないのではないかと考えています。

○丸山委員（第13回／議事録／5ページ8行目）

議論の整理、4月24日に行ったんですが、その際に、人事院、総務省、財務省に分かれ、使用者として一元的に責任を果たす組織がない、もしくは内閣総理大臣のもとで最終的な使用者責任をとる立場の者がいないなどの問題があると、こういうふうに指摘をされたわけでございます。

私も同感でございまして、そういう意味で今提示いただきました資料を見ますと、その方向性がはっきりしていない、こういうふうに思うわけです。

そういう意味では、中央人事管理機能をしっかりさせて、そのもとで各省がやる、あるいは出先がやると、こういう体制をつくることが、これはこの議論の整理でもありましたけれども、説明責任を果たす、ある意味では労働基本権の制約の見直しにかかわらずの議論だと、こういう指摘もございまして、私は、そういう考え方をしっかりさせるべきではないかと、このように意見を申し上げておきたいと思います。

○薄井委員（第１３回／議事録／５ページ下から１６行目）

今、丸山委員がおっしゃったように、現状が各事項ごとに異なってやりにくいというのは、そうだろうと思いますし、組合側は困りだろうと思います。

一方、各制度はそれぞれのところで専門家がやっているわけで、それはそれで、そのことによって効率的な制度ができているかもしれない、あるいは効率的な運用ができているかもしれない。何が欠けているのかというと、今のご指摘と多分一緒の話だと思いますが、内閣の中で労使交渉の担当者がはっきり決まることであり、その当事者能力を高めることであって、制度的にとり組織的に一本化すればいいという話は、解決策のようで、そのデメリットもあるように思うんです。

それぞれの専門とか財政民主主義との関係とか考えて、今のようになっていると、それぞれがおれのところに来いよという話では困るのだろうと思いますけれども、それらを束ねて労働側と議論できるところがあれば、かなり解決するのではないかと思っております。

○朝倉委員（第１３回／議事録／７ページ下から１１行目）

本日出ました中央人事行政機関あるいは使の側の対応ですが、当然、これに対応した使の側のきちんとした責任体制が整えられなくてはいけないわけでありまして、本日出た資料について言いますれば、所管官庁の一元化というのがやはり望ましいであろうと思います。

○薄井委員（第１３回／議事録／１１ページ３行目）

先ほど、最初のところで一元化のお話については話しましたので、簡単に補足いたしますと、それぞれ人事院も含め専門のところがきちっと調査し、機能している。ポイントは、公務員に対応する窓口が一本化しているかどうか、そしてそこが権限を持って制度官庁を指揮できているかどうかで、それをうまくつくり上げるのが大事だと思っているということです。すべての関係ある組織を一元化したら、それこそアップアップになって機能せず、おかしなことになってしまうし、バランスもとれなくなってくる部分も出てくるように思います。先ほど言いましたように、一長一短あるわけですし、今の仕組みが使いにくいから権限から組織から一元化してしまうというのは、これは解決策とは言えないのではないかと思っております。

○内海委員（第１３回／議事録／１２ページ下から１２行目）

これも何度かお話に出ていますが、労働組合が交渉する相手はだれなのかということを明確にしていきたい。先ほどのご説明のように、交渉相手を一本化するということがあります。各省庁で行う現状に近い形では、交渉事項によっていろいろ交渉相手が異なると思われますけれども、やはり責任の所在を明らかにすることが重要で、労働基本権を付与することで使用者側の当事者能力、責任感が問われるということになりますと、これは労働基本権付与の非常に大きなメリットの一つではないかと思えます。

今、次々に起こる問題においても、当事者の責任感のなさというのを痛感させられるわけですが、労働基本権を付与することで使用者側の責任を明確にすることになれば、その責任者が自分の担当事項について真剣に議

論して、解決の道を組合と一緒に考えていくという、使用者側の役割と意識が大きく変化するのではないかと。これは国民の望むところであると思います。

○加藤委員（第13回／議事録／17ページ2行目）

今日も議論がありました交渉の責任者の問題ですけれども、私は、組合との交渉において、制度を所管する部署は別として、使側としてこれらの問題に一元的に対応できる体制、先ほど薄井委員がおっしゃった考え方が適当ではないかというふうに考えています。

○川戸委員（第13回／議事録／19ページ16行目）

先ほど人事管理庁構想が出ましたけれども、これについても私は西尾先生の私案に賛成です。きちんと使用者側の責任ということを考えてやっていただきたいと思います。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／2ページ下から14行目）

現在、分担管理されている国家公務員人事管理に関する権限を一元化し、国家公務員全体の使用者としての権限を行使する責任ある機関を整備すべきである。そのため、人事管理に責任を持つ大臣を長とする「人事管理庁(仮称)」を専門機関として設け、現在の人事院は人事行政の中立公正の確保および専門研究を実施する機関に再編するべきである。

○丸山委員（第14回／議事録／9ページ下から4行目）

労使関係が、これまで労使ともに第三者機関に依存してきた。言葉はよくないんですけれども、人事院におんぶに抱っこしてきたと、こういうふうに言っても過言ではないと思うんです。そういうあり方を見直して、労使が自律していく。そのためには、使用者機関の明確化を図る。いわゆる国民に対して使用者が責任を持つということが重要だと思います。同時にそのことがあれば、働く側の公務員にも権利を与える、そして義務を負わせる。この2つのバランスがなければ、私は自律した労使関係というのは確立しないと、こういうふうに考えております

○丸山委員（第14回／議事録／10ページ18行目）

これまで所掌が分かれていても、責任ある使用者を置けばいいではないかと、こういう議論もございましたが、当該制度官庁と決断をするところがばらばらですと、所掌していないところが労使交渉に当たっても、制度官庁との協議が必要で答えが出ないと、こういう繰り返しでございました。また給与、退職手当、福利厚生など、人事、給与に関することは一元的にやるべきだと、こういう意見もあったやに記憶いたしておりますので、ここはそういう意味で整理をしていただきたいというふうに思います。

1 1 労使交渉の透明性の向上

●専門調査会報告の記述（3 ページ下から 1 2 行目、5 ページ下から 4 行目）

二 改革の必要性和方向性

2 改革の方向性

(3) 国民・住民に対する説明責任の徹底

主権者である国民・住民にとって、公務員の人事管理や勤務条件などの制度や実態は大きな関心事である。使用者はこれらに関し責任を持って、国民・住民に対し説明責任を果たすべきである。

なお、その際、国民・住民において、公務員に関する制度や実態について、誤解やいわれなき批判がある場合には、そうした誤解を解き、批判に対し丁寧に説明を行っていくこともまた重要である。

特に、公務員の労使関係については、不適切な労使慣行の再発を防止して健全な労使関係を構築するためにも、その透明性を高め、説明責任を徹底して果たすべきである。

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

1 基本権付与の前提について

(2) 労使交渉の透明性の向上

労使交渉の透明性の向上については、交渉結果である協約はもちろん、交渉過程まで含めた情報公開が必要である。この点、情報公開の具体的方法等について、検討が必要である。

●専門調査会における意見

○山形県知事（第 6 回／資料 1／1 3 ページ 4 行目）

勤務条件の具体的な点は運用による部分が大きく、また運用については職員団体との交渉で決められてきたが、情報公開が不十分であったため、議会や住民からのチェック機能が働かなかった。労使関係は情報公開を進めることにより緊張感のある関係を構築すべきであり、既に職員団体との交渉結果をホームページで公開

○池田市長（第 6 回／資料 1／1 3 ページ 8 行目）

労使交渉現場のマスメディアへの公開について、市民や組合の理解も必要であり、現時点では時期尚早と考える

○一戸町長（第 6 回／資料 1／1 3 ページ 1 0 行目）

労働基本権を与えるべき。与えてもそれが不当に発動される事はない。住民のチェックはされる。団体交渉も公開で行えば良い

○宮代町（第 6 回／資料 1／1 3 ページ 1 2 行目）

仮に、職員組合が設置され、団体交渉、争議が行われるならば、その過程について可能な限り情報公開をしていきたい。基本権の行使について、職員組合も議会や住民に対して説明責任を負うことで、合理的な対応が確保され
ると考える

○智頭町職労（第 6 回／資料 1／1 3 ページ 1 5 行目）

地方公共団体の場合、使用者は首長であると考えており、交渉内容が外に出ることと情報公開はダイレクトにイコールではなく、全部外に出すという

形で公開は考えていない

○川戸委員（第7回／議事録／13ページ下から6行目）

例えば大阪市役所とか奈良市役所みたいにヤミ手当だとか、本来ならば辞めさせるべき人をいつまでも雇っているというような実情があるわけです。

ですから、あるべき労使関係で国民や市民たちにどう責任を果たせるか。また、労使ということだけではなくて常に国民の目というものを意識して、例えばガラス張りで労使交渉をするとか、有権者の前ですとか、何か工夫をしてこの全体の議論を是非していただきたいと思います。

○岡部委員（第8回／議事録／23ページ12行目）

これはいわゆる「国民主権」というとらえ方かどうか分かりませんが、公務員に対する国民、住民の大変厳しい目がございます。そういった面も踏まえて、いわゆる締結された協約というものは、当然、情報公開されてしかるべきものだろうというふうに考えております。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／2ページ15行目）

交渉の透明化等の確保ということでございますが、公務の場合に早期に適切に合理的な勤務条件を決定するためのインセンティブが十分働かず、交渉が長期化するおそれがある一方で、十分な交渉を行うことなく、安易な方向での協約が締結される可能性も否定できないところでございますので、したがって公務におきましては、当事者が合理的な合意を速やかに行うことを担保する仕組みにどのようなものがあり得るのか、十分に検討していく必要があるのではないかと思われまふ。

少なくとも、一部の地方自治体が実施しているような交渉記録の公表、例えば長野県、鳥取県、山形県などが交渉の内容をホームページに掲載しているというふうに承知しておりますが、あるいは交渉不調時の調整方法などについて検討が必要になってくるのではないかと考えております。

○稲継委員（第12回／議事録／11ページ下から19行目）

公開という点なんですけれども、数年前に地方自治体中心に起きました、いわゆる職員厚遇問題ですけれども、これは闇の中での交渉ということ、それから協約締結、これは現在でも公営企業とか単純労務職員の組合との間では協約締結権はございますので、そこに引っ張られる形で市労連、市労働組合連合会全体が、そういった闇の厚遇の事実上の協約締結をしてきたという歴史がございます。国でも、例えば地方の出先機関で野球のユニフォームを公費で購入していたとか、そういったことが出てきておりまして、闇の中で決めるということは、今の説明にもありましたように許されないということだけれども、どこまで国民に公開するのかということです。交渉の協約締結された結果を公開するのは当然だけれども、例えば団体交渉のプロセスも公開するのかという意見もありました。他方で、プロセスを透明化すると、実質的な決定は闇に潜ってしまうのではないかという意見もございまして、そここのところは非常に難しい点がございまして、今後、論点となり得るのかなというふうに思いました。

○小幡委員（第13回／議事録／15ページ下から8行目）

協約締結権を明確に付与することが、国民にとっても意義を有するものとするためには、私は、交渉の透明化、つまり労使の交渉の様子を明確に、はっきり国民に示していく、それがセットとして必須ではないかと思います。公務員と使用者側、その使用者側はだれが責任を持つかというところをはっきりさせるべきだというのは私も賛成でございしますが、少なくともそこでのやりとりがどのような理由、状況下で協約が締結され

たか、あるいはできなかったかということも含めて、これは公務員でございますので、国民に透明な形で常に行われていくというのは必須ではないかと思っておりますので、ぜひその点をお願いしたいと思います。

○加藤委員（第13回／議事録／17ページ19行目）

労使間のルールで大事なことは、もう一つ、労使交渉をオープンにすることが大事だと思っています。言うまでもありませんけれども、最終的な使用者は国民であるという認識に立てば、労使間の交渉においてもその経過と結論をその都度国民に明示すべきだと、これが労使関係の基本ではないかと思っております。最近も問題になった官庁での覚書問題等のことがありますけれども、これは労使関係オープンの中で交渉し、協約を締結するという関係を確立することが大事だと思っております。

○川戸委員（第13回／議事録／18ページ下から14行目）

公務は国民へのサービスだということを忘れていただきたくないことです。国民への説明責任というのは非常に大事だと思います。ですから、先ほど小幡委員がご指摘なさいましたように、国民にわかるように、きちんとした交渉のルールをつくって、労使交渉の経過や結果を必ず公開して、透明性、公開性の確保は必ずやっていただきたいと思っております。

○松本委員（第13回／議事録／26ページ18行目）

なお、協約締結権を与えた場合も、労使間の交渉等を透明にする、これは当然でございます。

○稲継委員（第13回／議事録／29ページ5行目）

仮に非現業公務員に協約締結権を付与するとした場合には、幾つかの考慮すべき要素があると思っております。ここでは3つほど述べておきたいと思っております。

まず、公務員労使関係を考えた場合、直接の使用者側代表は大臣とか自治体の首長でありますけれども、究極的には国民であり住民でございます。究極の使用者である国民・住民から権限を負託された大臣や首長が、国民・住民のエージェントとして労使交渉に当たっているわけでございます。国民・住民と大臣や首長との間には、いわゆるプリンシパルエージェント関係がございます。この場合、現実には交渉に当たるエージェントである大臣や首長、あるいはその委任を受けた官僚が、交渉相手である職員組合の側にキャプチャーされてしまう。これは捕囚理論、虜の理論と申しますが、その捕虜されてしまう可能性があります。そして、プリンシパルの利益、国民・住民の利益に反する決定をしてしまう可能性がございます。

これをどうやって防ぐかがポイントになってくるかと思われれます。民間なら市場原理による自己規制が働くわけですが、公務の場合はそれが働きません。数年前に幾つかの自治体で露見した、いわゆる職員厚遇問題は、かかる捕囚理論の中で生まれてきてしまったものだというふうに考えられるわけでございます。

このプリンシパルの利益に反して交渉相手に取り込まれてしまうことを防ぐ一つの解決方法が、完全なる透明化でございます。合意事項の文書による確認とホームページ等への公表はもちろん不可欠でありますけれども、さらに交渉プロセスそのものも国民・住民に開かれた場所で行われることが必要であるというふうに考えます。組合側が無理難題を突きつけているのか、あるいは正当な要求をしているのか、それを国民・住民に公開された場で議論してもらうことが必要であると思っております。

○稲継委員（第13回／議事録／30ページ16行目）

プリンシパルエージェント関係で言いますと、エージェントである首長や

その委任を受けた理事者がキャプチャーされてしまう危険性は、地方においてより大きいわけでございます。住民の監視が必要であり、そのための透明性確保の仕組みづくりが不可欠でございます。

○古賀委員（書面意見）（第１３回／資料３／３ページ２０行目）

今後の新しい公務労使関係においては、労使間の交渉や協議を明確な形あるものとし、それを積極的に情報公開することで、国民・住民にとって透明なものに変革していくことが重要である。

具体的には、①交渉・協議に関するルール（双方の当事者、付議事項、責任と権限の範囲、紛争時の扱い、等々）の明確化、②労働協約の形で労使の合意内容を明定化する、③労働協約、交渉過程の議事概要の公開やメディアへの報告等を行うこととすべきである。

12 その他

(1) 法制度のあり方について

●専門調査会における意見

○丸山委員（第13回／議事録／27ページ16行目）

民間労働者と同じ扱いを基本にして、公務の特殊性を加味した労使関係、労働基本権を確立すべきだとっております。

それは、ILO国際基準や憲法の定めに沿って、労働者側から言えば労働者の基本的人権でもある労働基本権を認めるべきだと。そして、労働組合法、労働基準法、労働関係調整法を公務員にも適用して公務員法制を抜本的に見直すと、そういう基本的考えを持つべきだと思っております。

(3) いわゆる労使協議制について

●専門調査会報告の記述（10ページ15行目）

三 改革の具体化にあたり検討すべき論点

4 協約締結権等を支える仕組みについて

(5) 労使協議制度

民間では、①団交前段的労使協議制、②団交代替的労使協議制、③経営参加的労使協議制、④人事の事前協議制などが、代表的な労使協議制として設けられている。

公務部門における労使協議制については、「効率的・効果的な事務事業の遂行、国民・住民に対する良質な公共サービスの提供を促進するため、労使間の意思疎通を図るツールとして労使協議制度を整備すべき」との考えがある。

労使協議制は、団体交渉を補完するというその性質上、基本権の付与拡大のあり方が具体的に定まらなないと、その必要性及び内容について、定めることは困難である。よって、まず、基本権付与拡大のあり方を具体的に定めた上で、検討することが必要である。

●専門調査会における意見

○加藤委員（第7回／議事録／15ページ3行目）

この問題に取り組むときに今お話がありましたように、いろいろなマイナスがあるからこれを直すんだという発想でこの問題に取り組むということでは、この取り組みはうまくいかないと思うんです。古賀さんが後段に言われたように、生産性の向上だとか、モラルアップだとか、このことに最終的に貢献するんだというかなり具体的な目標といいたいまいしょうか、いつか最終的にそういうことが出るのでしょうけれども、そのことを改めて明確にする。そうでないと、やはり国民には理解できないだろうと思います。

その中で、先ほど古賀さんも労使の話し合いとか協議ということを経営側から強調されましたけれども、私も改めて労使関係を再構築する場合に労使協議制というものをどういうふう位置付けるかというのは非常に大きい問題だと思っております。労使協議制というものが本当に公務員の労使関係の中で確立できるのかできないのか。これが一つ大きな問題だと思うし、現状では非常に難しい。

なぜ難しいかと言えば、やはり管理運営事項というものが厳然と存在する。

それがかなり幅を持った形で運用されている。この管理運営事項という壁があれば、労使協議というのには実際にはなかなか進まない。ですから、前向きな解決というものをどういうふうに考える。そのベースにある労使協議制という問題、その中にある管理運営事項をどう考えるか。そのことがこれからのポイントではないかと思います。

○清家委員（第7回／議事録／15ページ下から16行目）

実は私も加藤委員と関連することを申し上げたいと思っております、特に労使協議制において民間企業ですと管理運営事項とか、場合によると経営事項にわたることについても議論をしたりすることがあって、それは企業のステイクホルダーが株主だけではなくて従業員とか、経営者とか、取引先とか、そういうところも含めるというような意味で是とされるかもしれないわけですが、公務員の場合には例えば政策とか、あるいは公務員の規律をどう保っていくとか、そういったことは財政民主主義以前に民主主義のルールで多数派を形成している政府の政治家が基本政策を決め、それを公務員が執行するということですから、仮に労働基本権がある範囲の労働者に与えられたとしても、そこで議論されるのは労働条件に関わることは良いとしても、例えば労働組合が一定の考え方に基づいて政策について何か意見を言うとか、議論を行う場になってしまっただけは、ここはやはり民主主義の原則に反すると思います。

その辺は民間の労使協議制とか、あるいは経営協議会の考え方とはやはり同列には論じられないので、私はその辺だけはちょっと注意深く扱わなければいけないかと思っております。

○古賀委員（第7回／議事録／16ページ下から11行目）

清家先生がおっしゃられたことですが、政策全体については例えば民間の労使の経営政策というのは経営者が決めることなんです。そういう中で、例えば政策提言などをするときもあります。それは置いておいて、そういう中でどうすればそのことの実行を早く効率よくできるのか。そのための組織運営がどうあるべきかとか、そんなことを労使で知恵を出し合うわけですね。

そういうことは私は公務の世界でも当然、起こってしかるべきではないかという感じがしてならないわけで、先生がおっしゃられた公務員主義の原点だから、それは労働条件ということに限定されるのではないかということだけではないのではないかと。私はそういうイメージを持っております。

○丸山委員（第8回／議事録／22ページ下から18行目）

交渉が、協約の締結によって労使双方を拘束するというのであれば、労使協議は労使の意見交換や意思疎通を行う、こういうふうに行われております。協議が合意に達すれば一番よいわけですがけれども、達していなくとも、協議の経過とか結果がその後の労使の関係、あるいは組織運営、機関運営などに生かされてきているというふうに思うわけです。これは、公務員法が規定する管理運営事項と、民間企業における経営権との関係では、労使関係と従業員参加保障、そういう点では異なっているのではないかと、このように思っております。ここは、ぜひ成熟した民間企業の労使に学んでいくべきではないか。そういう意味で、交渉の範囲、それから管理運営事項との関係、そしてさらにそれをフォローする労使協議制、この仕組みをうまく考えていくことが重要ではないかということをお願いしたいと思います。

○西尾委員（第9回／議事録／11ページ12行目）

団体協約締結権の問題とは別に、「労使協議制度」の問題というのは極めて重要なのではないかとこのように私は思っています。

したがって、団体交渉あるいは団体協約の対象がどの範囲かという問題に

については、管理運営事項という問題が必ず出てくると思います。この管理運営事項の中身が何であるか、どういうことが管理運営事項とされるべきか否かはいろいろな議論があるだろうと思いますが、必ず管理運営事項というのがあって、これは団体交渉、団体協約の対象じゃないよという範囲があるだろうと思います。

しかし、仮にそれは団体交渉、団体協約締結の対象ではない問題についても、労使が自由に論議をしてコミュニケーションをして、意見交換をすることの重要性というのは、公務の世界でも変わらないと私は思います。民間企業であってもそうだと思いますけれども、公務の世界でも変わらないと思いますので、団体協約の問題と別に「労使協議制度の確立」という問題についても、検討事項の中に入れていただくとありがたいというふうに私は思っています。

○阪本総務省人事・恩給局次長（第10回／議事録／4ページ7行目）

労使協議制についてでございますが、民間の労使協議制につきましては、その目的、対応がさまざまでございますが、国家公務員の労使協議制の導入につきましては、団交代替的なものにつきましては、団体交渉の一つの対応とも考えられるため、あえて労使協議制として法的に位置付ける必要があるのかという議論があるのではないかと。さらには、経営参加的なものにつきましても、管理運営事項を対象とする労使協議を制度化することにつきましても、困難であるというふうに考えております。

いずれにしても、労使協議制の位置付け、あるいは内容については慎重に検討をしていく必要があるのではないかと考えております。

○シミュレーション検討グループ作成資料（第12回／資料6／下から6行目）

労使協議制は、団体交渉を補完する性格を有するものであることから、まず、団体交渉のあり方※について議論を行い、一定の整理がなされた上で、議論することが適当。

（※注）団体交渉について、協約締結権を含むものとするのか、争議権で裏打ちされたものとするのか、交渉事項・協約事項をどう設定するのか、協約と法律・条例・予算との関係をいかに設定するのかなど、団体交渉のあり方が定まらないと、これを補完する労使協議制の必要性・内容も定まらないものと考えられる。

○加藤委員（第13回／議事録／17ページ13行目）

大事な点は、やはり労使間の基本ルールを改めて確立するというところでして、この専門調査会でも随分議論になりましたけれども、改めて労使協議制の確立に向けた努力をすること。民間企業と呉越同舟ではないじゃないかという議論がありますけれども、私は、例えば生産性向上の取り組みということであれば、公務員の世界においても労使が共通の価値観、共通の理念を持ち合わせることができるのではないかと、そういうことをベースにして労使協議制確立への努力を図ることが大事ではないかと思います。

○古賀委員（書面意見）（第13回／資料3／3ページ下から5行目）

労使間の情報共有、意思疎通、誠実対話、合意形成を促進するための「労使協議制」が生産性向上にも有用であることは、すでに民間の労使関係において実証されている。そこで、利害対立を前提として交渉によって折り合いを付ける仕組みである交渉制度とは別の観点から、効率的・効果的な事務事業の遂行、国民・住民に対する良質な公共サービスの提供を促進するため、労使間の意思疎通をはかるツールとして労使協議制度を整備すべきである。

以 上